



ACADEMIA MILITAR

Direcção de Ensino

Curso de Administração Militar da Guarda Nacional Republicana

TRABALHO DE INVESTIGAÇÃO APLICADA

AS IMPLICAÇÕES DO SIADAP NO CICLO DE GESTÃO DA GNR

AUTOR: ASPIRANTE HUGO RICARDO SILVA ESTEVES

ORIENTADOR: TENENTE CARLOS MANUEL RODRIGUES COELHO

LISBOA, MARÇO DE 2009



ACADEMIA MILITAR

Direcção de Ensino

Curso de Administração Militar da Guarda Nacional Republicana

TRABALHO DE INVESTIGAÇÃO APLICADA

AS IMPLICAÇÕES DO SIADAP NO CICLO DE GESTÃO DA GNR

AUTOR: ASPIRANTE HUGO RICARDO SILVA ESTEVES

ORIENTADOR: TENENTE CARLOS MANUEL RODRIGUES COELHO

LISBOA, MARÇO DE 2009

DEDICATÓRIA

Aos meus Avós.

AGRADECIMENTOS

Nestas linhas é minha intenção expressar o meu sincero agradecimento a todos os que me auxiliaram na realização deste trabalho, contribuindo com os seus conhecimentos, experiências e relações de afectividade, pessoas essas que sem a sua ajuda não conseguiria realizar este trabalho, tornando por isso um objectivo partilhado por todos.

Em primeiro lugar, um agradecimento especial ao meu orientador, Tenente Carlos Coelho, pelo acompanhamento permanente, pelo estímulo e motivação que me induziu, os esclarecimentos e sugestões prestados e pela sua amizade, sem o qual não conseguiria ultrapassar as dificuldades encontradas ao longo da realização do trabalho.

Agradeço ao Tenente-Coronel Casal, Tenente-Coronel Dias, Tenente-Coronel Alves, ao Major Oliveira, Major Figueiredo e ao Capitão Amorim, não só pelas entrevistas concedidas mas também pelos conhecimentos e tempo que partilharam, sem os quais a realização deste trabalho não seria possível.

À Capitão Magalhães pela disponibilidade e motivação que me prestou.

A toda a estrutura da Escola da Guarda, pela motivação que nos induziu, e pelos meios que disponibilizou para a realização do trabalho.

Por fim mas não menos importante, uma palavra de agradecimento a todos os meus amigos, em especial ao 14º TPO, pelo espírito de entreajuda, camaradagem, e pelos momentos inesquecíveis vividos ao longo do curso.

A todos os meus sinceros agradecimentos

EPÍGRAFE

“Deve ter-se em conta que não há nada mais difícil do que planear. Nada mais duvidoso que o êxito. Nem nada mais perigoso do que a criação de um novo sistema. Quem o iniciar terá a inimizade de todos aqueles que lucrariam com a preservação das velhas instituições e apenas a mera defesa moderada daqueles que lucrariam com a mudança.”

MAQUIAVEL

ÍNDICE

| | |
|--|------|
| DEDICATÓRIA..... | I |
| AGRADECIMENTOS | II |
| EPÍGRAFE | III |
| ÍNDICE | IV |
| ÍNDICE DE QUADROS | VII |
| ÍNDICE DE FIGURAS | VIII |
| ÍNDICE DE ABREVIATURAS..... | IX |
| ÍNDICE DE SIGLAS | X |
| RESUMO | XII |
| ABSTRACT | XIII |
| CAPÍTULO 1 – INTRODUÇÃO E METODOLOGIA..... | 1 |
| 1.1. FINALIDADE..... | 1 |
| 1.2. CARACTERIZAÇÃO DA PESQUISA..... | 1 |
| Definição do Problema | 1 |
| Definição dos Objectivos da Pesquisa..... | 2 |
| 1.2.2.1. <i>Objectivos Gerais</i> | 2 |
| 1.2.2.2. <i>Objectivos Específicos</i> | 3 |
| 1.3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS..... | 3 |
| Pertinência e Limitação do Tema | 3 |
| Perguntas de Investigação | 4 |
| Metodologia | 4 |
| 1.4. ORGANIZAÇÃO E CONTEÚDO | 5 |
| PARTE I – SUSTENTAÇÃO TEÓRICA | 6 |
| CAPÍTULO 2 – REVISÃO DA LITERATURA..... | 6 |
| 2.1. O NOVO PARADIGMA DA AP..... | 6 |
| 2.2. MODELOS DE ADMINISTRAÇÃO E GESTÃO PÚBLICA | 7 |

| | |
|---|----|
| Modelo Gestonário | 7 |
| Administração Profissional | 8 |
| Gestão Pública..... | 8 |
| Modelo Gestonário | 9 |
| CAPITULO 3 – REFORMA DA AP | 11 |
| 3.1. PRINCÍPIOS DA REFORMA DA AP..... | 11 |
| 3.2. REFORMA DA AP EM PORTUGAL | 11 |
| Gestão por Objectivos..... | 13 |
| Conceito de Qualidade | 15 |
| 3.3. INSTRUMENTOS DE GESTÃO | 16 |
| SIADAP..... | 16 |
| Balance Scorecard..... | 18 |
| Auto-Avaliação | 19 |
| Tecnologias de Informação e Comunicação..... | 20 |
| 3.4. CICLO DE GESTÃO..... | 20 |
| Antes da introdução do SIADAP..... | 20 |
| Depois da introdução do SIADAP..... | 21 |
| PARTE II – INVESTIGAÇÃO DE CAMPO | 23 |
| CAPÍTULO 4 – METODOLOGIA DA INVESTIGAÇÃO DE CAMPO | 23 |
| 4.1. INTRODUÇÃO | 23 |
| 4.2. CARACTERIZAÇÃO DO TRABALHO DE CAMPO | 23 |
| Entrevista | 24 |
| CAPÍTULO 5 – APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS..... | 25 |
| 5.1. INTRODUÇÃO | 25 |
| 5.2. DESCRIÇÃO E INTERPRETAÇÃO DOS DADOS | 25 |
| Análise Qualitativa Descritiva dos Dados da Entrevista..... | 25 |
| 5.2.1.1. <i>Análise de Conteúdo à Questão n.º 3</i> | 26 |
| 5.2.1.2. <i>Análise de Conteúdo à Questão n.º 4</i> | 27 |
| 5.2.1.3. <i>Análise de Conteúdo à Questão n.º 5</i> | 29 |
| 5.2.1.4. <i>Análise de Conteúdo à Questão n.º 6</i> | 30 |

| | |
|---|----|
| 5.2.1.5. <i>Análise de Conteúdo à Questão n.º 7</i> | 32 |
| CAPÍTULO 6 – CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES | 34 |
| 6.1. INTRODUÇÃO | 34 |
| 6.2. RESPOSTA ÀS PERGUNTAS DE INVESTIGAÇÃO..... | 34 |
| 6.3. CONCLUSÕES | 36 |
| 6.4. LIMITAÇÕES DA INVESTIGAÇÃO..... | 37 |
| 6.5. PROPOSTAS PARA INVESTIGAÇÕES FUTURAS | 37 |
| REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS | 38 |
| MONOGRAFIAS E TESES..... | 38 |
| LIVROS | 39 |
| LEGISLAÇÃO | 40 |
| SÍTIOS DA INTERNET..... | 41 |
| APÊNDICES | 43 |
| APÊNDICE A – GESTÃO POR VALORES..... | 43 |
| APÊNDICE B – SIADAP NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA - GNR..... | 44 |
| APÊNDICE C – GUIÃO DA ENTREVISTA | 48 |
| APÊNDICE D – TRANSCRIÇÃO DAS ENTREVISTAS EFECTUADAS | 54 |
| APÊNDICE E – INSTRUMENTOS DE GESTÃO..... | 76 |
| 1. QUAR..... | 76 |
| 1. Plano de Actividades..... | 79 |
| 2. Relatório de Actividades..... | 80 |
| APÊNDICE F – QUALIDADE | 82 |
| 1. Evolução do Conceito | 82 |
| 2. Gestão pela Qualidade Total..... | 83 |
| APÊNDICE G – AUTO-AVALIAÇÃO | 85 |
| 1. EFQM..... | 85 |
| 2. CAF..... | 85 |
| APÊNDICE H – CICLO DE GESTÃO DA GNR..... | 88 |

ÍNDICE DE QUADROS

| | |
|--|--------|
| QUADRO 5.1: RESPOSTAS À QUESTÃO N.º 3 DA ENTREVISTA..... | 26 |
| QUADRO 5.2: RESPOSTAS À QUESTÃO N.º 4 DA ENTREVISTA..... | 28 |
| QUADRO 5.3: RESPOSTAS À QUESTÃO N.º 5 DA ENTREVISTA..... | 30 |
| QUADRO 5.4: RESPOSTAS À QUESTÃO N.º 6 DA ENTREVISTA..... | 31 |
| QUADRO 5.5: RESPOSTAS À QUESTÃO N.º 7 DA ENTREVISTA..... | 33 |
| QUADRO C.1: PERGUNTAS POR BLOCOS TEMÁTICOS | 52 |

ÍNDICE DE FIGURAS

| | |
|--|----|
| FIGURA B.1. SIADAP NA ORGANIZAÇÃO | 46 |
| FIGURA B.2. COMO SE PROCESSA O SIADAP 1. | 47 |
| FIGURA E.1. QUAR NA ORGANIZAÇÃO | 78 |
| FIGURA E.2. QUAR NO CRONOGRAMA DO CICLO DE GESTÃO DA GNR | 78 |
| FIGURA F.1 EVOLUÇÃO DO CONCEITO DE QUALIDADE | 83 |
| FIGURA G.1 PROCESSO DO CAF | 86 |
| FIGURA G.2 INTEGRAÇÃO DO CAF NO SIADAP | 86 |
| FIGURA H.1 PROCESSO DO CICLO DE GESTÃO | 88 |
| FIGURA H.2. CRONOGRAMA DO CICLO DE GESTÃO | 89 |

ÍNDICE DE ABREVIATURAS

| | |
|---------------------|-------------------------|
| Apud | Citado em |
| Art. | Artigo |
| Dec-Lei | Decreto-Lei |
| Ed. | Edição |
| Et Al. | et aliae (para pessoas) |
| In | Citado em |
| N.º | Número |
| V. Ex. ^a | Vossa Excelência |

ÍNDICE DE SIGLAS

| | |
|--------|--|
| AD | Avaliação Desempenho |
| AM | Academia Militar |
| AP | Administração Pública |
| BSC | Balance Scorecard |
| CAF | Common Assessment Framework |
| CCAS | Conselho Coordenador de Avaliação de Serviços |
| CM | Carta Missão |
| CPA | Código do Procedimento Administrativo |
| CRP | Constituição da República Portuguesa |
| DCM | Deliberação do Conselho Ministros |
| DGO | Direcção Geral do Orçamento |
| EFQM | European Foundation for Quality Management |
| ERP | Enterprise Resource Planning |
| GNR | Guarda Nacional Republicana |
| GPO | Gestão por Objectivos |
| GPV | Gestão por Valores |
| IESM | Instituto de Estudos Superiores Militares |
| ISO | International Organization for Standardization |
| OCDE | Organização para Cooperação e Desenvolvimento Económico |
| PEC | Pacto de Estabilidade e Crescimento |
| QUAR | Quadro de Avaliação e Responsabilização |
| RAF | Repartição Administrativa Financeira |
| RAFE | Reforma da Administração Financeira do Estado |
| RCM | Resolução do Conselho Ministros |
| RIGORE | Rede Integrada de Gestão Orçamental e dos Recursos do Estado |

| | |
|--------|---|
| SIADAP | Sistema Integrado de Avaliação de Desempenho da Administração Pública |
| SCI | Sistema Controlo Interno |
| SSGNR | Serviços Sociais da Guarda Nacional Republicana |
| TIA | Trabalho de Investigação Aplicada |
| TIC | Tecnologias da Informação e Comunicação |
| TPO | Tirocínio para Oficiais |
| TQM | Total Quality Management |
| UE | União Europeia |

RESUMO

O tema deste trabalho de investigação aplicada é “as implicações do SIADAP 1, no ciclo de gestão anual da Guarda Nacional Republicana”. O SIADAP segundo a Lei n.º 66-B/2007, de 28 de Dezembro, é de aplicação geral a todos os organismos da Administração Pública,

A realização deste trabalho tem como objectivo analisar as dificuldades da implementação do SIADAP, como se pode potenciar a sua utilização, que instrumentos podem auxiliar a sua dinamização e quais as vantagens da sua aplicação.

De forma a analisar as consequências do SIADAP 1 no ciclo de gestão da Guarda Nacional Republicana, optou-se pelo método comparativo entre o ciclo de gestão anterior e o ciclo de gestão pós SIADAP.

Para atingir os objectivos referidos e para a realização da análise teórica sobre os conceitos em questão, a recolha de dados baseou-se na pesquisa de publicações de autores de referência, de teses e monografias, e da legislação respeitante à temática do trabalho.

Na parte prática realizaram-se entrevistas aos dirigentes com responsabilidade na implementação do SIADAP na Guarda Nacional Republicana.

De acordo com a análise dos dados recolhidos e tendo em conta as técnicas referidas, conclui-se que as consequências do SIADAP 1 no ciclo de gestão da Guarda Nacional Republicana são profundas, pois o SIADAP redefine o ciclo de gestão, nos seus instrumentos e actores.

De facto, o SIADAP veio revolucionar o ciclo de gestão, obrigando ao estabelecimento de objectivos para a organização como um todo, assim como, à monitorização dos mesmos com a criação de um QUAR, ou ainda na criação do instrumento CM, que responsabiliza a actuação dos Dirigentes Superiores e Intermédios. O SIADAP veio ainda reforçar a obrigação da elaboração do Plano e do Relatório de Actividades, algo que não sucedia até à implementação do mesmo.

Palavras-chave: SIADAP 1, Ciclo de Gestão, Administração Pública, GPO, QUAR, avaliação de desempenho.

ABSTRACT

The main goal of this investigation is “the implications of SIADAP 1, in the annual management cycle in the National Guard”. The SIADAP is in terms of the Law 66-B/2007, of 28 of December, has general application in all the entities of the Public Administration.

The purpose of this work is the analysis of the difficulties of implementation of the SIADAP, how can this utilization be improved, which tools can be helpful to give some dynamism to the SIADAP and which are the advantages of the SIADAP application.

In way to analyze the consequences of the SIADAP 1 in the National Guard management, the method chosen was comparing the cycle of management prior and management cycle post SIADAP.

To succeed our referred purposes, to elaborate the theoretical analyzes regarding those concepts, the data collection is based on research of references authors, thesis and monographs, as well as legislation concerning this investigation.

In practice made some interviews to leaders with responsibility to implementation of SIADAP in National Guard.

In accordance with the analyze of the collected data, considering the strategies above mentioned, conclude that the consequences of the SIADAP1 in the management cycle of the National Guard are deep, because the SIADAP redefines the management cycle, in their instruments and *players*

In fact the SIADAP was revolutionizing the process of the management cycle, requiring the establishment of objectives for the organization as one all is mandatory, as well as the monitoring of those goals with the creation of a QUAR, or the creation of the CM tool, that responsibility Higher and Intermediate Leaders action. The SIADAP has also strengthened the obligation of the elaboration of a Plan and Report of Activities, something that didn't happened until this implementation.

Keys-Word: SIADAP 1, Management Cycle, Public Administration, GPO, QUAR, Performance Evaluation

CAPÍTULO 1 – INTRODUÇÃO E METODOLOGIA

1.1. FINALIDADE

O presente Trabalho de Investigação Aplicada (TIA), realizado durante o Tirocínio para Oficiais (TPO) da Guarda Nacional Republicana (GNR), correspondente ao 5º ano de frequência da Academia Militar (AM), visa a obtenção do Mestrado em Ciências Militares, ramo de Administração Militar da GNR.

O TIA é um passo fundamental para a preparação e formação dos futuros Oficiais da GNR, pois obriga-os a utilizar a metodologia científica, assente em técnicas, instrumentos e métodos científicos. Segundo o Manual de Operações (1996, Cap. VI, p. 2) o comandante deve ter entre outras as seguintes características: “iniciativa e desembaraço, força de vontade, confiança em si próprio e competência profissional”. Assim o TIA surge como uma oportunidade para preparar os futuros Oficiais da GNR para o desempenho das suas futuras missões, pois permite fortalecer tais características, virtudes e princípios militares.

A temática deste trabalho visa analisar as consequências do Sistema Integrado de Avaliação de Desempenho da Administração Pública (SIADAP), no ciclo anual de gestão da GNR.

1.2. CARACTERIZAÇÃO DA PESQUISA

DEFINIÇÃO DO PROBLEMA

As organizações vivem hoje na era de globalização, num mundo em constante mudança, onde urge uma rápida capacidade de adaptação e inovação, para garantirem a sua sobrevivência.

Não é relevante se as organizações são públicas ou privadas, todas elas sofrem pressões internas e externas para a mudança. Assim e numa era de crise financeira, as organizações públicas à semelhança das privadas deparam-se com novas exigências, exigências essas que são de maximizar os resultados/produktividade, recorrendo a menos recursos, alcançando assim a desejada, economia, eficiência, eficácia e qualidade do produto/serviços.

Por forma atingir tais exigências, a Administração Pública (AP) necessitou de adoptar novas técnicas de gestão, que devido ao mundo globalizado e à evolução do paradigma da AP, decidiu orientar a sua actuação segundo a metodologia da Gestão por Objectivos (GPO), já empregue nas organizações privadas.

Decorrente desta adaptação da GPO à AP, surgiu o SIADAP como instrumento de medição da performance e considerado o pilar fundamental da reforma da AP portuguesa.

A avaliação do ciclo de gestão também é uma metodologia recente no seio da organização, é uma metodologia de extrema utilidade que permite observar e avaliar o desempenho da organização, e verificar se a organização está a seguir as estratégias definidas inicialmente, podendo em caso contrário adoptar medidas de correcção, para que volta a atingir os patamares pretendidos.

A medição da performance do ciclo de gestão na GNR, é actualmente efectuada com recurso ao SIADAP.

Assim foi definido como problema para este trabalho:

Quais as consequências do SIADAP 1, como instrumento de avaliação de desempenho, no ciclo de gestão anual da GNR?

A realização deste trabalho trata de uma temática recente na organização GNR, pelo que não existem muitos dados sobre esta temática, razão pela qual este trabalho é uma mais-valia para a organização.

DEFINIÇÃO DOS OBJECTIVOS DA PESQUISA

1.2.2.1. Objectivos Gerais

A realização deste trabalho está focalizada nas implicações da adopção do SIADAP no ciclo de gestão da GNR.

1.2.2.2. Objectivos Específicos

Por forma atingir o objectivo geral, concorrem um conjunto de objectivos mais específicos que são:

- Analisar o ciclo de gestão da GNR anterior à introdução do SIADAP;
- Descrever o actual ciclo de gestão da GNR;
- Descrever como o SIADAP interage com o ciclo de gestão da GNR;
- Analisar técnicas/instrumentos, que auxiliem o SIADAP na medição da performance.

1.3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

PERTINÊNCIA E LIMITAÇÃO DO TEMA

Na selecção do tema para a realização do TIA, um dos requisitos por parte do autor, foi da pertinência do tema para a GNR.

No decorrer das reformas da AP, com o objectivo de transformar uma AP obsoleta, burocrática e lenta, numa AP moderna que siga os princípios da eficácia, eficiência, economia, e qualidade, conseguindo deste modo satisfazer os seus clientes/cidadãos, a AP portuguesa seguindo as orientações europeias decidiu adoptar a metodologia da GPO, adaptada ao modelo de avaliação de performance o SIADAP.

Como resultado da reforma da AP, a GNR enquanto serviço público integrado na administração directa do Estado, teve de adoptar o SIADAP, nos termos da Lei n.º 66-B/2007 art. 2º nº1. A adopção do SIADAP originou mudanças a vários níveis da organização, mas para a realização deste trabalho, o autor centrou-se nas mudanças ocorridas no ciclo de gestão da GNR.

A temática abordada neste TIA é actual pois a Lei nº 66-B/2007, que define a obrigatoriedade da implementação do SIADAP a todos os serviços do Estado, data de 28 de Dezembro de 2007, tendo por isso somente decorrido parte de um ciclo de gestão após a entrada em vigor.

O tema deste TIA o SIADAP, é um instrumento que permite avaliar desde o mais baixo escalão, os trabalhadores, ao mais alto que é a organização em si. Independentemente da abrangência que o SIADAP possui, é de salientar também a grandeza de uma organização como a GNR.

É importante então limitar o problema deste TIA. Como o autor do trabalho tem a sua área de especialização no ramo de Administração, o tema direcciona-se para a vertente mais financeira do SIADAP. Assim no sentido de analisar essa vertente mais financeira, o tema vai incidir na avaliação do ciclo de gestão. Este trabalho vai deste modo, cingir-se ao subsistema SIADAP 1, ou seja, ao Subsistema de Avaliação do Desempenho dos Serviços da Administração Pública.

O TIA foi elaborado ao longo de um período de 10 semanas e com um limite de 40 páginas. Procurou dar resposta somente às consequências do SIADAP 1 no ciclo de gestão da GNR, e verificar quais os instrumentos/ferramentas de avaliação que sustentam o SIADAP.

PERGUNTAS DE INVESTIGAÇÃO

Tendo em vista o objectivo final da realização deste TIA, que é averiguar quais as implicações do SIADAP 1 no ciclo de gestão da GNR, surgem um conjunto de perguntas de investigação, que irão ajudar a chegar a uma conclusão relativamente ao objecto de estudo. As perguntas de investigação são a delimitar:

- Como era o ciclo de gestão na GNR anterior à adopção do SIADAP?
- Como é o actual ciclo de gestão da GNR?
- Quais as vantagens do SIADAP no ciclo de gestão da GNR?
- Quais as maiores resistências/dificuldades à implementação do SIADAP 1 na GNR?
- Possui a GNR meios tecnológicos, de forma a potencializar a aplicação do SIADAP?
- A GNR actualmente possui algum instrumento para auxiliar a aplicação do SIADAP? Por exemplo BSC ou CAF?

Com a resposta a estas perguntas de investigação, pretende-se conseguir responder a questão central deste trabalho.

METODOLOGIA

O autor do trabalho adoptou uma metodologia para o TIA, onde dividiu a sua realização em duas fases distintas.

A primeira fase visou a aquisição de conhecimentos relativos à temática do trabalho, ou seja, a exploração. Neste sentido foram realizadas duas entrevistas exploratórias ao Tenente-Coronel Casal e ao Major Figueiredo. As entrevistas exploratórias segundo Quivy et. al. (1998, p. 69), têm como “função principal revelar determinados aspectos do fenómeno estudado em que o investigador não teria espontaneamente pensado por si mesmo”.

A primeira fase foi ainda realizada com consulta a um conjunto de pesquisa bibliográfica, como a consulta de livros, teses de doutoramento, dissertações de mestrado, legislação e pesquisa em sítios oficiais da internet, relacionados com a temática do trabalho.

Nesta fase foi analisado a evolução da gestão da AP, de forma a compreender a necessidade de adopção do SIADAP por parte da AP. Seguidamente o autor analisou a evolução do ciclo de gestão da GNR, e como está a o SIADAP a influenciar essa evolução.

Na segunda fase efectuou-se o trabalho de campo, de forma a dar resposta às perguntas de investigação referidas anteriormente. Esta fase de trabalho de campo, está relacionada com a observação e com a recolha de dados, características indispensáveis de para um trabalho de investigação.

O instrumento de observação escolhido pelo autor, de forma a responder às perguntas de investigação foi a entrevista semidirectiva.

1.4. ORGANIZAÇÃO E CONTEÚDO

O trabalho como já foi referido está dividido em duas fases principais.

Na primeira fase (Parte 1), foi elaborada a revisão da literatura, onde são referidas as teorias relativas à temática do trabalho, SIADAP e o ciclo de gestão.

Nesta fase definem-se também conceitos relativos à temática do trabalho, como a análise à evolução da AP portuguesa, o conceito de GPO e de qualidade, o SIADAP e o ciclo de gestão da GNR.

Na segunda fase (Parte 2), o autor do trabalho demonstra a metodologia utilizada no trabalho de campo, desde a recolha ao tratamento dos dados, relativos às implicações do SIADAP 1 no ciclo de gestão da GNR. Nesta fase apresenta-se os resultados alcançados no trabalho de campo.

No fim da segunda fase são expostas as conclusões decorrentes do trabalho de campo, tentando dar resposta às perguntas de investigação já enunciadas. No final desta fase são apresentadas algumas propostas para investigações futuras, decorrentes do trabalho de campo efectuado pelo autor deste trabalho.

PARTE I – SUSTENTAÇÃO TEÓRICA

CAPÍTULO 2 – REVISÃO DA LITERATURA

2.1. O NOVO PARADIGMA DA AP

O estudo sobre os modelos de gestão pública e sobre a AP, remetem-se a 1887 devido ao artigo *The Study of Administration* produzido por W. Wilson. Neste artigo é referido a necessidade de separação de poderes, não devendo o poder político interferir directamente na administração, para uma maior transparência da actuação da AP. Na Europa associa-se o início de todo este processo à revolução francesa (Rocha, 2001).

A AP no decorrer das últimas décadas tem se revelado demasiado burocrática, ineficaz e ineficiente, o que forçou uma necessidade de mudança da AP, que visa a “reforma, redimensionamento, reestruturação e reengenharia” (Bogas et. al., 2007, p. 1).

A necessidade de mudança dos modelos de gestão da AP, deve-se ao mundo globalizado¹ em que estamos inseridos, onde a competitividade é cada vez maior, que levou a que as organizações centrassem a produção nas necessidades do cliente. Outro facto que despoletou a necessidade desta mudança foi, a rápida evolução tecnológica, que obriga a alterações dos equipamentos e técnicas, permitindo uma maior eficiência e eficácia de meios.

Toda esta necessidade de mudança deriva de um conjunto de políticas ou modelos de gestão antecedentes. Deste modo será explicado no próximo capítulo a evolução da AP até aos dias de hoje, e quais as repercussões nos dias de hoje das medidas estabelecidas anteriormente.

¹ Globalização é um processo complexo, que atinge diversas áreas da vida sócia, da globalização dos sistemas produtivos e financeiros, à revolução das tecnologias e da comunicação, originando a “erosão” do Estado Nacional (Santos, 2001).

2.2. MODELOS DE ADMINISTRAÇÃO E GESTÃO PÚBLICA

MODELO GESTIONÁRIO

É o modelo tradicional da AP portuguesa, que segundo Max Weber caracteriza-se pela sistematização de processos, pela organização do trabalho, e pelas organizações hierarquizadas, sendo assim um modelo burocrático.

O Modelo Burocrático segundo Ferreira et. al. (2005, p. 26), “é passível de padronizar e racionalizar, de forma a maximizar a sua rentabilidade e eficiência”.

Para Max Weber, a administração burocrática é a mais produtiva e funcional, pois assenta numa autoridade racional, cujo comportamento é regido pelo cumprimento das leis, regulamentos e regras, disciplinando deste modo os membros da organização.

Outros autores clássicos que defendem este modelo de administração são Taylor e Fayol. Segundo estes autores e na semelhança de Max Weber, as organizações devem ter os processos standardizados, deve existir uma hierarquia e especialização na realização das tarefas, sendo o comportamento da organização regido por regras e regulamentos.

Esta especialização e standardização, tem consequências ao nível da iniciativa e criatividade pessoal dos trabalhadores, pois não há espaço para a criatividade dos trabalhadores, neste tipo de organização.

O Modelo Burocrático está relacionado com o modelo do Estado Liberal. Neste modelo a intervenção do Estado deve reduzir-se ao mínimo. A queda do modelo de Estado Liberal, com a grande depressão de 1929, “arrasta” o Modelo Burocrático também para o abismo (Amorim et.al., 2008).

O Modelo Burocrático que na sua génese procura uma separação da política com a administração, também se revela uma utopia, pois neste modelo de gestão os funcionários da administração participam no processo político (Rocha, 2001).

O Modelo Burocrático caracterizado pela standardização de processos, evidência estar obsoleto numa era de globalização em que o mundo acelera o ritmo de obtenção de conhecimento e informação. Deste modo, é necessário uma maior flexibilidade das organizações, algo do que o Modelo Burocrático não privilegia, pondo assim em causa a sobrevivência da organização.

ADMINISTRAÇÃO PROFISSIONAL

Este modelo de AP iniciou-se com a criação do conceito de Estado-Providência, a seguir à grande depressão da bolsa de Wall Street em 1929 que ditou o fim do Modelo Burocrático e do Estado Liberal.

Com a crise de 1929 o Estado assume um papel de Estado-Providência, com origem no pensamento Keynesiano e na doutrina do *Welfare State*. A teoria de Estado-Providência define-se por uma intervenção do Estado num amplo sector, deste o Social ao Económico, que originou o crescimento da AP bem como das despesas públicas. O crescimento da AP levou a uma maior hierarquização e burocratização da organização, que resultou numa perda de eficiência pois tornou tudo mais lento.

A diferença da Administração Profissional para o Modelo Burocrático, é que se substitui a autoridade racional por uma autoridade intervencionista, mas ainda limitada aos princípios do Modelo Burocrático. Na Administração Profissional não existe ainda a separação entre administração e a política.

O Modelo de Administração Profissional ou Estado Providência, entra em ruptura devido a burocratização excessiva, pois segundo Bilhim (2008, p. 39), “a burocracia é sinónimo de ineficiência e uso excessivo de escrita e do registo e, particularmente, é identificada com a ineficiência da Administração Pública”.

O Estado-Providência ou Administração Profissional originou segundo Matos (2005, p. 9), “uma estrutura gigantesca que se revela, pouco eficaz, ineficaz, com custos extraordinariamente grandes, demasiado burocratizada, pouco responsável,”. Segundo Amorim et. al. (2008, p. 2), “o aumento excessivo da despesa pública aliado à estagnação da economia e a um consequente aumento do desemprego ditaram a falência da doutrina Keynesiana e do Estado-Providência”.

Nas grandes opções de plano do XV Governo refere-se também há problemática do peso da AP, onde “mais Administração Pública não é sinónimo de melhor Administração Pública”.

GESTÃO PÚBLICA

Nos anos 70 assistiu-se ao declínio da teoria Keynesiana, considerada o epicentro dos problemas da AP, com o aumento do peso das despesas públicas, e pela burocracia que originou a perda de eficiência e eficácia. No programa do XV Governo Constitucional é referido que, “A burocracia dos serviços públicos tem sido um dos factores responsáveis pela perda de competitividade, impedindo a adaptação da administração à sociedade económica e a abertura à cidadania”.

No último quarto do século passado, decorrente dos modelos de gestão tradicionais, a AP teve um crescimento dos seus efectivos na ordem dos 172% (Correia, 1999).

O resultado de uma AP ineficaz e lenta é o descontentamento dos contribuintes, clientes da AP, descontentamento esse agravado pelo aumento da carga fiscal a que são sujeitos de forma a equilibrar o aumento das despesas públicas decorrentes do Estado Providência.

Assim, de forma a ter uma AP mais eficiente, eficaz e com qualidade, este modelo de gestão baseou a sua conduta segundo os princípios da teoria da *public choice*. A teoria da *public choice* encontra as soluções para os problemas do Estado no mercado.

O Modelo de Gestão Pública reforça a centralização do poder político, de forma controlar os políticos, que usam a burocracia para satisfazer os seus interesses particulares e não os dos contribuintes (Bogas et.al., 2007, p.10).

Deste modelo resulta um Estado mais reduzido, onde a administração se separa da política.

MODELO GESTIONÁRIO

Este modelo de gestão segue a corrente *New Public Management*, onde o Estado funcionará melhor se for gerido segundo as leis do mercado, como acontece na gestão privada, e não segundo as hierarquias características predominantes das administrações burocráticas.

Com o declínio da teoria Keynesiana segundo Bilhim (2000, p. 45), “desde o final dos anos 70 que se vem assistindo a uma mudança de foco: da *public administration* para a *public management*”. A grande distinção entre estas duas teorias é a passagem do modelo de gestão tradicional para modelos com origem no sector empresarial. Deste modo passa-se de uma AP Burocrática para uma AP Gestionária.

No seguimento desta teoria vai ser abordado num capítulo posteriormente a GPO, sistema de gestão adoptado pelo Estado português no seguimento do Modelo Gestionário.

O pressuposto principal do *New Public Management* é de que o que é produzido pelo sector público, é mais ineficiente e caro do que se fosse produzido pelo sector privado. Deste modo, o princípio da reforma da AP visa a privatização do sector público.

O movimento de privatização, tem diminuído substancialmente a participação do Estado na actividade económica, e respectiva desregulamentação de sectores (Bilhim, 2005).

O papel do Estado no Modelo Gestionário segundo a corrente do *New Public Management*, não significa um abandono das ideologias do Estado *Welfare*, pois muitas das funções da

Administração, estão sob responsabilidade do domínio público, porque o sector privado não deve ou não quer gerir tais funções (Magalhães, 1995).

A reforma imposta pelo Modelo Gestionário tenta atingir os princípios da reforma enunciada anteriormente, que são o da descentralização, o apelo a iniciativa retirado pelo Modelo Burocrático, responsabilização dos gestores, e há separação da administração do poder político, característica dos modelos anteriores.

Esta reforma visa orientar o desempenho do Estado no sentido do “Estado orientar a sua actuação no sentido da eficiência, eficácia, pertinência, transparência, economia e qualidade, através de práticas de privatização, desregulação, marketing interno e subcontratação” (Bogas et. al. 2007, p. 12).

As organizações mais descentralizadas, são mais eficientes e resistentes no tempo, sendo a Igreja um bom exemplo (Azevedo, 1997).

Este modelo de gestão legitima a tomada de decisão participada, dando primazia à desconcentração desejada nos princípios da reforma da AP. A desconcentração do Estado acarreta alguma perda de soberania, podendo isso constituir uma desvantagem deste modelo de gestão.

CAPITULO 3 – REFORMA DA AP

3.1. PRINCÍPIOS DA REFORMA DA AP

Com o panorama descrito no capítulo 2, é necessário realizar mudanças para combater a ineficácia e ineficiência da AP, consequência dos modelos burocráticos assente na teoria de Estado *Welfare* ou teoria Keynesiana. Assim segundo o programa do XV Governo, as características do novo modelo “deverá assentar em três linhas de força dominantes: redução do peso excessivo da Administração Pública; prossecução de objectivos de eficiência, visando a satisfação da necessidade dos cidadãos; promoção de uma cultura de mérito e exigência, em que os serviços devem nortear-se por resultados e altos padrões de qualidade”.

Segundo a Resolução do Conselho de Ministros (RCM) nº 95/2003, a organização do Estado deve sofrer uma descentralização, desconcentração e ter a colaboração da sociedade civil, nomeadamente através de parcerias ou contratos de gestão privada, sendo cada vez mais um factor de progresso e de melhoria de qualidade dos serviços.

Assim a reforma da AP têm como objectivo cumprir os princípios da economia, eficiência, eficácia, e qualidade.

3.2. REFORMA DA AP EM PORTUGAL

Portugal durante o período a que se fez referência no Capítulo dos Modelos de Administração e Gestão Pública, encontrava-se num regime ditatorial designado de Estado Novo (1926-1974). Assim a evolução no capítulo anteriormente referido não se processou de igual modo em Portugal.

No Estado Novo segundo Rocha (2001, p.13), “ não se tratava de concertar interesses, mas de impor decisões; e por isso o funcionalismo mantinha características do “antigo regime”, que permanecendo hierarquizado, formalizado e rígido”.

Segundo Bogas et.al. (2007, p. 16), podemos considerar quatro fases da reforma da AP após o Estado Novo. “A primeira fase até 1980, com a adaptação da Administração Pública à nova ordem democrática. A segunda fase até 1986, com um acentuar de reformas técnicas. A terceira fase até 1996, sob o lema da modernização administrativa e o primado dos cidadãos. E a fase actual subordinada ao tema melhor administração e mais cidadania” (Ibidem, p. 16).

Portugal adoptou o Modelo de Estado *Welfare*, contrariando a tendência dos restantes países da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE), que começavam a reforma do modelo que Portugal iniciava. Este atraso é uma das explicações para as dificuldades que as novas reformas em Portugal tem sentido, pois a procura de um Estado *Welfare* é contraditório aos novos modelos de reforma, onde se preconiza uma AP mínima, e a restauração do Estado Liberal (Rocha, 2001).

Em Portugal o processo de modernização da AP inicia-se na década de 80, deveu-se em grande parte à adesão da União Europeia (UE), pois com o Pacto de Estabilidade e Crescimento (PEC), o Estado Português passou a sofrer pressões externas para um maior controlo das contas públicas (Amorim et. al., 2008). Isto levou por sua vez a um maior controlo e rigor das contas públicas nacionais, que se ressentiu nos rendimentos da população, originando uma maior consciencialização da população para esta problemática.

A adesão à UE trouxe um conjunto de normas internacionais, que segundo a Constituição da República Portuguesa (CRP) no art. 8º nº 4, “são aplicáveis na ordem interna”.

Segundo a RCM nº 95/2003, “Portugal é dos países da União Europeia que mais recursos aplica na sua Administração Pública, sem que sejam visíveis, em termos de eficiência e eficácia, os resultados correspondentes”

A nova gestão pública tem como objectivos: a redução do sector público; descentralizar as organizações; desburocratizar; a avaliação e responsabilização; e a prossecução de objectivos de eficiência, visando a satisfação da necessidade dos cidadãos.

Com a adopção por parte da AP dos modelos de caris privado, o cliente passa a ser o centro da prestação de serviços, ao invés de serem as regras e procedimentos (Bilhim, 1999).

Os organismos da AP devem manter apenas as funções ligadas ao *core business* do organismo, sendo as restantes actividades realizadas por entidades privadas, de forma a minimizar o tamanho do Estado (Amorim et.al., 2008).

Segundo o Dec-Lei. 155/92 art. 22º nº1, a AP tem de conduzir a sua actuação nas despesas publicas, cumprindo os requisitos da economia, eficiência e eficácia.

O processo da Reforma da Administração Financeira do Estado (RAFE), iniciou-se com a Lei nº 8/90 de 20 de Fevereiro, que refere o novo regime da administração financeira; com a Lei nº 6/91 de 20 de Fevereiro, que reformula o sistema de execução orçamental e prevê uma Conta Geral do Estado, e com o Dec-Lei nº 155/92 de 28 de Julho onde se dota os organismos da AP de maior autonomia (Bilhim 2000).

O nosso direito interno prevê os princípios da reforma da AP, no Código do Procedimento Administrativo (CPA), e na CRP. Segundo CPA art. 10º, “a Administração Pública deve ser estruturada de modo a aproximar os serviços das populações e de forma não burocratizada, a fim de assegurar a celeridade, a economia e a eficiência das suas decisões”. A CRP faz referência no art. 199º g), à necessidade da promoção do desenvolvimento económico-social e à satisfação das necessidades colectivas.

Mais recentemente no decorrer da reforma da AP portuguesa, foi necessário adoptar um sistema de gestão para alcançar os princípios da reforma referidos anteriormente. Assim o sistema de gestão escolhido para a AP Portuguesa foi a GPO, segundo a Lei nº 107-A/2003 de 31 de Dezembro, “as ideias nucleares da reforma centram-se na definição rigorosa das funções essenciais do Estado (funções reguladoras e fiscalizadoras), na aproximação do novo modelo de organização dos serviços à filosofia do modelo empresarial; gestão dos serviços feita por objectivos e na criação de um Sistema Integrado de Avaliação de Desempenho (AD)”.

O Sistema Integrado de AD, foi definido no plano legal pela Lei nº 10/2004 de 22 de Março, sendo revista posteriormente pela Lei nº 66-B/2207 de 28 de Dezembro, ambos os documentos aprovam o SIADAP como o sistema integrado de AD.

GESTÃO POR OBJECTIVOS

O conceito de GPO foi criado por Peter Drucker em 1954 na obra *The Practice of Management*. Nesta obra o autor evidencia a importância da criação de objectivos, que sejam definidos em conjunto entre gestores e subordinados, que sejam alcançáveis e que possam ser alvo de avaliação.

O conceito de GPO é: “uma filosofia de gestão que substitui a preocupação de “como” gerir pela de “porque” ou “para que” gerir”, em que a ênfase não está em fazer bem o trabalho (the one best way), mas em fazer o trabalho mais relevante para os objectivos da organização. Para a GPO, a actividade não é um fim em si mesma, mas um meio para atingir os fins”, (Bilhim, 2008, 397).

A GPO decorre da teoria New Public Management, adoptada pelo Modelo Gestionário, preconizado pelas soluções para os problemas da gestão da AP, serem encontrados no sector privado.

Assim a GPO é um modelo de gestão que segundo Rocha (1997, p.47), é uma “clara oposição à lógica taylorista e weberiana”.

Tendo sido definidas as linhas orientadoras para a modernização ou reforma da AP, necessita-se de um sistema de gestão para suportar essa mesma reforma. Segundo Cruz (2005, p. 23), sistema de gestão é um “Sistema para o estabelecimento da política e dos objectivos e para concretização desses objectivos”.

A RCM nº 53/2004 refere relativamente à importância da GPO, que a AP na introdução de novas práticas de gestão elegeu a gestão por objectivos como a grande matriz de mudança.

As vantagens da GPO são segundo Chiavenato *apud* Avelar (2007, p. 11), “o desempenho é melhorado em todos os níveis organizacionais; o atingir e superar os objectivos motiva os funcionários; a garantia de que os objectivos departamentais e individuais estão alinhados com os objectivos organizacionais;”.

Ao nível dos recursos humanos a GPO, demonstra ser o modelo que mais potencia a motivação das pessoas, pois as pessoas sabem os objectivos a alcançar.

Segundo a RCM nº 53/2004, “a Gestão por Objectivos foi concebida como um processo de administração através do qual, o superior hierárquico e o seu subordinado, operando sob uma definição clara das metas e prioridades comuns da organização estabelecidas pela gestão de cúpula, identificam, em conjunto, as principais áreas de responsabilidade do indivíduo e da unidade em termos dos resultados que se esperam deles, e usa essas medidas para operar a unidade e avaliar as contribuições dos seus membros”.

A GPO na AP introduz mais-valias em vários campos da gestão, desde a avaliação e responsabilização; à inclusão na cultura organizacional dos conceitos da economia, eficiência, eficácia e qualidade; permite e aconselha o recurso à autoavaliação.

A grande vantagem da GPO é a conversão dos objectivos organizacionais em objectivos específicos, para as unidades e indivíduos (Bogas et.al., 2007).

Mas segundo Rocha (1999, p. 132), “a implementação da GPO numa determinada organização implica importantes alterações estruturais, pois este modelo não é passível de ser implementado numa estrutura burocrática e formal. Assim, a estrutura da organização tem de ser alterada para a constituição de pequenos grupos em que seja fácil o contacto entre os seus membros; a burocracia organizacional tem de ser eliminada (chefias intermédias que se verifiquem desnecessárias, deverão ser eliminadas); o relacionamento não deve ser feito exclusivamente de cima para baixo, mas nos dois sentidos”.

Assim a GPO enquanto sistema de gestão da AP onde se insere a GNR, é uma metodologia nova que origina uma mudança profunda nas organizações. Efectuar mudanças cria sempre resistências (Ferreira et. al., 2001, p. 539), mas em organizações como a GNR com uma cultura organizacional tão forte e enraizada, essas resistências serão mais complicadas de ultrapassar. Como qualquer mudança os mecanismos anteriores são alterados por novos de acordo com os princípios da mudança, assim é necessário dar formação aos recursos humanos, para diminuir as dificuldades presentes na mudança.

Ao nível da avaliação que a GPO permite, em organizações da dimensão e complexidade da GNR, é necessário um conjunto de técnicas e instrumentos para medição desse desempenho.

Só com o recurso a tecnologias de informação e comunicação (TIC) se consegue recolher e posteriormente analisar os dados. Assim a GNR de forma a tirar um maior rendimento da GPO tem de apetrechar os seus recursos tecnológicos.

Para mais informação sobre esta temática atente-se o Apêndice A.

CONCEITO DE QUALIDADE

Nos últimos anos para além dos conceitos anteriormente referidos da eficácia, eficiência e economia, surgiu o conceito de qualidade. Devido ao mundo globalizado em que vivemos, onde uma organização para ser competitiva, tem de encontrar formas de gestão que lhe permitam responder aos novos desafios impostos. Segundo o Dec-Lei. nº 166-A/99 art. 3º, “a qualidade em serviços públicos é uma filosofia de gestão que permite alcançar uma maior eficácia e eficiência dos serviços, a desburocratização e simplificação de processos e procedimentos e a satisfação das necessidades explícitas e implícitas dos cidadãos”.

O conceito de qualidade não é recente, segundo Antunes (2007, p. 15) já “em 4000 a.C., era corrente marcarem-se os potes de barro com um sinal significativo de qualidade”. A 2ª Guerra Mundial foi o ponto de viragem no sentido do conceito de qualidade, segundo Bilhim (2000, p. 281) “a noção de qualidade resumia-se à preocupação com as características físicas dos produtos e com a sua conformidade final às especificações técnicas do protótipo industrial”.

Actualmente segundo Chiavenato (1999, p. 688), “as organizações mais competitivas estão focalizando o cliente ou consumidor como o elemento mais importante no seu negócio e fazem esforços para criar vantagem competitiva através dos seguintes aspectos: proporcionar a cada cliente bens e serviços de alta qualidade...”.

O conceito de Gestão da Qualidade Total ou *Total Quality Management* (TQM), tem como filosofia a criação da consciência da qualidade em toda a organização. O seu objectivo é envolver a empresa, os fornecedores, os clientes e a sociedade, para atingir a qualidade.

O conceito de TQM está desenvolvido no Apêndice F.

A AP Portuguesa, no seguimento do que se passa em outros países, tem adoptado o conceito de focar o cliente/cidadão como elemento mais importante, passando de uma postura reactiva, onde se focava a actividade em si mesmo, para uma postura proactiva, com foco na satisfação do cidadão e nos objectivos.

Segundo a norma NP EN ISO 9001:2000 um sistema de gestão de qualidade, proporciona ao cliente um produto que responda às suas necessidades e procurar melhorar constantemente esse produto.

Assim as organizações ou empresas que usem esta filosofia de gestão, tem que ter uma visão positiva de mudança, pois este modelo requer mudanças constantes nas organizações, de maneira a responder às necessidades dos clientes.

3.3. INSTRUMENTOS DE GESTÃO

SIADAP

No seguimento das reformas da AP, a AD é um mecanismo estruturante, que permite acompanhar o desempenho dos serviços orientados pela missão (DCM 772/2007). “O SIADAP permite, a criação, pela primeira vez, de um sistema integrado” na AP (Bilhim, 2006, p.277)

A concepção do SIADAP, é uma resposta à filosofia *New Public Management*, que defende uma aproximação da AP ao espírito, filosofia, cultura e postura da administração privada (Bilhim, 2006).

O SIADAP segundo o Decreto Regulamentar 19-A/2004, de 14 de Maio, é um “instrumento de desenvolvimento da estratégia”, mas é fundamentalmente um instrumento de controlo, como qualquer sistema de avaliação de desempenho (Bilhim, 2006).

A GPO sendo a metodologia adoptada pela AP, que conduz o gestor na nova gestão pública, tem como base o instrumento legal designado de SIADAP.

Assim, entrou em vigor a Lei nº 66-B/2007, de 28 de Dezembro, que estabelece o SIADAP como uma ferramenta que concorre para a melhoria do desempenho da AP, na qualidade

dos serviços prestados e para aumentar a coerência entre os objectivos organizacionais e os objectivos dos trabalhadores.

O SIADAP estabelece objectivos para os serviços públicos, repartidos em objectivos de eficiência, eficácia e qualidade.

O SIADAP foi alvo de revisão sendo esta nova Lei 66-B/2007 de 28 de Dezembro, uma revisão da Lei nº 10/2004 de 22 de Março. A grande alteração foi a obrigatoriedade de avaliação da performance do próprio organismo.

Assim essa alteração está presente na Lei nº 66-B/2007 no art. 9º nº 1, onde refere o novo subsistemas do SIADAP, o SIADAP 1 - subsistema de avaliação do desempenho dos serviços da AP, sendo este o alvo de estudo deste trabalho.

O SIADAP articula-se com o ciclo de gestão dos serviços da AP. Esta articulação com o ciclo de gestão, pressupõe uma ligação permanente entre o nível político e o nível de gestão orçamental, nas áreas do planeamento, definição da estratégia e avaliação (Amorim et.al. 2008).

No Apêndice B encontra-se mais informação complementar sobre o SIADAP.

Segundo a Lei nº 66-B/2007 no art. 10º, a avaliação de desempenho dos serviços assenta num Quadro de Avaliação e Responsabilização (QUAR). O QUAR interage com o ciclo de gestão dos organismos, sendo elaborado na fase do planeamento. Deve ser construído em sintonia da Carta de Missão (CM) do organismo público, e os documentos previsionais (Plano de Actividades, Proposta Orçamental), devem ser coerentes com o QUAR.

O QUAR evidencia os objectivos do *core business* da organização, decorrentes dos objectivos estratégicos presentes na CM.

O Plano de Actividades é um documento de planeamento anterior à criação do SIADAP, contudo, não estava a ser elaborado na GNR até à implementação do SIADAP.

O Plano de Actividades, com base legal no Dec-Lei nº 183/96, de 27 de Setembro, é um instrumento crucial na definição da estratégia, bem como para hierarquizar os objectivos e distribuir os recursos disponíveis.

O Relatório de Actividades é um instrumento estabelecido pelo Dec-Lei nº 183/96, e a par do Plano de Actividades, só com a introdução do SIADAP na organização, é que este começou a ser elaborado pela organização.

O Relatório de Actividades permite avaliar os desvios, os resultados finais, e dar informação necessária para os próximos ciclos de gestão.

Relativamente ao QUAR, Plano e ao Relatório de Actividades, no Apêndice E, estas temáticas sofrem uma análise mais detalhada.

A avaliação dos serviços realiza-se segundo a Lei nº 66-B/2007 no art. 14º e 20º, através da auto-avaliação, efectuada no Relatório de Actividades, e através de hetero-avaliação, da responsabilidade do Concelho Coordenador do Sistema de Controlo Interno (SCI).

A auditoria à Gestão Pública deve se orientar pelos princípios da economia, eficiência, eficácia, e ética (Bilhim, 2006).

Uma das fases do SIADAP é a monitorização dos objectivos, deste modo necessita de alguns instrumentos de gestão e avaliação consagrados, como o *Balance Scorecard* (BSC), o *Common Assessment Framework* (CAF) para efectuar a auto-avaliação, decorrente do *European Foundation for Quality Management* (EFQM), (Amorim et. al., 2008). Estes instrumentos serão explicados sucintamente no decorrer do trabalho.

BALANCE SCORECARD

Este ponto do trabalho visa referir alguns instrumentos de auxílio para o SIADAP.

Segundo a Deliberação do Concelho Ministros (DCM) 772/2007, o sucesso do SIADAP “depende de um processo de planeamento atempado e de uma estratégia de implementação eficaz e devidamente coordenada”.

O BSC é um sistema de informação para a gestão, elaborado em 1990 por Kaplan e Norton, que permite a avaliação de desempenho das organizações, uma das lacunas da AP, deste modo esta ferramenta dá resposta a essa necessidade da AP. O BSC é considerado uma ferramenta de apoio da estratégia.

Os sistemas de informação para a gestão tradicionais, *Tableux de Bord*, sistemas de contabilidade analítica e financeira, etc., baseiam-se na preocupação de medir a eficiência operacional, na visão financeira e nos resultados de curto prazo (Ribeiro 2005). Assim, os sistemas financeiros tradicionais apresentam insuficiências, no relacionamento com os objectivos estratégicos, o que inviabiliza a sua correcta comunicação e avaliação, que é fundamental para o êxito de uma organização.

O BSC permite relacionar os objectivos financeiros à estratégia da empresa, transformando a estratégia empresarial em objectivos operacionais (Bilhim, 2006). O BSC permite também prever a performance da organização no futuro (Gabriela, 2003).

O BSC segundo Bilhim (2006, p. 87), “constitui a ferramenta mais poderosa que actualmente existe para obtenção de dados”.

Os objectivos principais do BSC segundo Ribeiro (2005, p. 26), são: tradução e clarificação da estratégia; comunicação e ligação dos objectivos e indicadores estratégicos; planificação

e estabelecimento de objectivos de alinhamento das iniciativas estratégicas; aumentar o feedback e aprendizagem estratégica.

O BSC segundo Ribeiro (2005, p. 2), será “fundamental pois permite gerir a estratégia, bem como clarifica-la e comunica-la. Possibilita ainda que uma organização defina o caminho que pretende seguir, bem como assegurar-se de que não se desvia dele”. É um equilíbrio entre as medidas financeiras e operacionais.

A Lei nº66B/2007 no art.5º alinha a), define como princípio a “coerência e integração, alinhando a acção dos serviços, dirigentes e trabalhadores na prossecução dos objectivos”. Como já foi visto anteriormente o BSC realiza esse princípio.

O BSC como processo integrado de avaliação, efectua a análise da organização segundo Cruz (2005, p. 83), através de quatro perspectivas. A perspectiva financeira, dos processos internos, da inovação e crescimento, e dos clientes. Assim, o BSC reúne vários elementos/perspectivas num único instrumento de avaliação, podendo assim constituir uma mais-valia para as organizações.

AUTO-AVALIAÇÃO

A auto-avaliação é vista como um elemento imprescindível em todos os organismos da AP (Moreira, 1999), sendo um requisito legal da Lei 66-B/2007, de 28 de Dezembro, art.15º, “a auto-avaliação tem carácter obrigatório”.

A CAF que em português é traduzido para Estrutura Comum de Avaliação, é vista como uma simplificação do modelo EFQM, que permite a auto-avaliação, sobre a óptica de gestão pela Qualidade (Ferreira, 2002). Deste modo, cumpre-se uma das exigências legais sobre a avaliação de desempenho. A CAF é uma metodologia orientada para a melhoria dos Serviços Públicos.

A CAF tem três objectivos principais, que são: servir de instrumento para introduzir na AP os princípios de TQM, através da auto-avaliação; servir de ponte entre os variados modelos usados na AP; permitir a realização de *benchmarking*² e *bench learning*³, entre organismos públicos (DGAEP, 2009).

No Apêndice G existe mais informação sobre a auto-avaliação.

² “O Benchmarking, é um processo sistemático e continuo de avaliação, que permite recolher informação, que irá ajudar a organização a melhorar o seu desempenho” Pinto (2001, p.8)

³ O Bench Learning, é um processo para “aprender com os pontos fortes de outros organismos que têm boas práticas” Bogas et.al. (2007, p.52).

TECNOLOGIAS DE INFORMAÇÃO E COMUNICAÇÃO

Actualmente na sociedade globalizada e competitiva em que vivemos, é impensável ter sucesso independentemente da área de actuação, desde o sector primário ao terciário, sem o recurso às Tecnologias de Informação (Lyon, 1992).

Segundo Morais (2008, p.7), “o aumento da complexidade das organizações torna cada vez mais necessário um sistema que recolha, armazene, processe e que permita uma consulta da informação actual”.

As vantagens apontadas às TIC, são destas credibilizarem os dados, possibilitando que os mesmos sejam comparados, o que origina um aumento da competitividade, a desburocratização originada pela redução dos papéis, e dos recursos humanos utilizados para a tomada de decisão.

A criação de automatismos leva a uma redução de custos, melhora a produtividade, e leva também a um aumento da qualidade dos serviços prestados (Morais, 2008).

3.4. CICLO DE GESTÃO

Nesta parte do trabalho o autor descreve como se processava o ciclo de gestão, anterior à introdução do SIADAP. Posteriormente o autor descreve como se processa o ciclo de gestão actual.

De referir que este ponto do trabalho foi elaborado, com recurso a legislação mas também, com recurso a entrevistas exploratórias, ao Tenente-Coronel Casal, e ao Major Figueiredo.

ANTES DA INTRODUÇÃO DO SIADAP

O ciclo de gestão anterior à introdução do SIADAP, segundo o Regulamento para a Gestão dos Recursos Financeiros da Guarda art. 5º nº1, compreende os seguintes instrumentos de gestão previsional:

- A Directiva de Planeamento do Comandante-Geral da Guarda, que define os objectivos para o ano seguinte;
- Directiva dos Comandantes de Unidades e Chefes de Repartição com base na Directiva do Comandante-Geral da Guarda;

- Com base na Directiva dos Comandantes de Unidades, elaborar um Plano de Actividades.

Com base no mesmo regulamento no art.5º nº2, os instrumentos de análise e controlo são:

- Informações mensais de análise de execução orçamental;
- Informações mensais de gestão financeira;
- Relatórios Anuais de Gestão que avaliam se o Plano de Actividades foi cumprido.

O autor, das experiências recolhidas nas entrevistas exploratórias, observou que o ciclo de gestão não se processava com o recurso a todos aqueles instrumentos de gestão.

Das entrevistas exploratórias, gerou-se mais uma conclusão, de que a actividade de planeamento na GNR, baseava-se na área financeira. O planeamento operacional tinha um horizonte mais curto, ou seja, era efectuado com pouca antecedência.

Assim segundo as entrevistas exploratórias realizadas, o ciclo de gestão da GNR anterior à introdução do SIADAP, inicia-se com a elaboração da Directiva de Planeamento do Comandante-Geral da Guarda.

Mas esta Directiva que era a trave mestre para o ciclo de gestão da GNR, não saia todos os anos.

Com base nesta Directiva, que definia as linhas de actuação para o ano seguinte, e com a colaboração das unidades elaborava a proposta de orçamento para o ano seguinte.

A Chefia de Serviço de Finanças pedia a todas as Unidades, Estabelecimentos e Órgãos, que apresentassem as necessidades, e os recursos que necessitavam para a continuação das actividades.

A monitorização dos objectivos era quase inexistente, somente a área financeira, realizava esse controlo, sendo efectuada através da gestão corrente.

No anterior ciclo de gestão, não se elaboravam Planos de Actividades, nem o Relatório de Actividades.

DEPOIS DA INTRODUÇÃO DO SIADAP

Com a introdução do SIADAP, a filosofia do ciclo de gestão advém do Modelo Gestionário, sendo mais uma ferramenta para alcançar os princípios e objectivos das Reformas da AP.

O Ciclo de Gestão corresponde a um ano de gestão e assenta nos princípios da GPO, que segundo a Lei nº 66-B/2007 art. 8º, é constituído pelas seguintes fases:

- Fixação dos objectivos do serviço para o ano seguinte, de acordo com a missão, as atribuições, os objectivos estratégicos plurianuais, os compromissos assumidos na carta de missão, os resultados da AD e as disponibilidades orçamentais;
- Aprovação do orçamento;
- Elaboração e aprovação do Plano de Actividades do serviço e de cada unidade orgânica para o ano seguinte;
- Monitorização e eventual revisão dos objectivos do serviço e de cada unidade orgânica;
- Elaboração do relatório de actividades, com demonstração qualitativa e quantitativa dos resultados alcançados, nele integrando o balanço social e o relatório de auto-avaliação previsto na presente lei.

A GNR segundo o que o autor do trabalho apurou nas entrevistas exploratórias efectuadas, está a cumprir o ciclo de gestão conforme os trâmites impostos pelos documentos legais.

No Apêndice H, encontra-se mais informação sobre o actual ciclo de gestão, e a figura H.2. em apêndice, descreve o cronograma do ciclo de gestão da GNR.

PARTE II – INVESTIGAÇÃO DE CAMPO

CAPÍTULO 4 – METODOLOGIA DA INVESTIGAÇÃO DE CAMPO

4.1. INTRODUÇÃO

Esta parte do trabalho visa obter resposta para a questão central do trabalho, bem como para as perguntas de investigação, enunciadas na parte teórica do trabalho.

Deste modo, nesta parte do trabalho irão-se demonstrar os resultados alcançados, decorrente do trabalho de campo realizado, e respectivas conclusões.

4.2. CARACTERIZAÇÃO DO TRABALHO DE CAMPO

O objectivo desta parte do trabalho é dar resposta à questão central e às perguntas de investigação enunciadas na parte teórica.

Assim, de forma a dar resposta a essas questões, foi escolhido pelo autor a entrevista semidirectiva, como instrumento de recolha de dados.

Segundo Quivy et. al. (1998, p. 192) a “entrevista é, antes de mais, primeiro um método de recolha de informações, no sentido mais rico da expressão”.

O método da entrevista recai na observação indirecta, caracterizada pela procura de informação pelo investigador a um sujeito. Há dois intermediários entre a informação procurada e a obtida, que são o sujeito entrevistado, e o guião de entrevista, (Quivy et. al., 1998).

ENTREVISTA

A entrevista semidirectiva é caracterizada por existir perguntas que conduzem a entrevista (guião de entrevista), sobre as quais o investigador necessita de recolher informação (Quivy et. al., 1998).

Este guião tem a vantagem de ser flexível, permitindo assim conduzir a entrevista aos objectivos pretendidos pelo investigador, mas sendo fundamental que o entrevistado fale abertamente.

O guião de entrevista utilizado neste trabalho encontra-se no Apêndice C, estando as transcrições efectuadas no Apêndice D.

Segundo Ghiglione (2001, p. 88) a “entrevista semidirectiva é, portanto, adequada para aprofundar um determinado domínio, ou verificar a evolução de um domínio já conhecido”.

CAPÍTULO 5 – APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS

5.1. INTRODUÇÃO

Nesta parte do trabalho, o autor evidencia os aspectos mais relevantes das entrevistas realizadas, expondo essa informação em quadros.

As entrevistas foram realizadas ao Tenente-Coronel Casal (entrevistado 1), Director da Formação; ao Tenente-Coronel Dias (entrevistado 2), Chefe da Divisão de Planeamento e obtenção de Recursos Humanos da direcção de Recursos Humanos; ao Tenente-Coronel Alves (entrevistado 3), Chefe da Divisão de Planeamento Estratégico e Relações Internacionais, ao Major Oliveira (entrevistado 4), Chefe da Repartição de Avaliação de Civis e Militares; Major Figueiredo (entrevistado 5), Chefe de Divisão de Controlo e de Auditoria Interna; ao Capitão Amorim (entrevistado 6), Chefe dos Serviços Farmacêuticos dos SSGNR, e adjunto da RAF dos SSGNR.

5.2. DESCRIÇÃO E INTERPRETAÇÃO DOS DADOS

ANÁLISE QUALITATIVA DESCRITIVA DOS DADOS DA ENTREVISTA

As entrevistas efectuadas, sofreram uma análise por parte do autor do trabalho, que levou a conclusões/resultados, que vão ser à frente enunciados.

5.2.1.1. Análise de Conteúdo à Questão n.º 3

Relativamente às implicações do SIADAP 1 no ciclo de gestão da GNR, observa-se que é a Lei n.º 66-B/2007 de 28 de Dezembro, que define como se realiza o ciclo de gestão de todos os organismos da AP.

Outra implicação foi passar de uma visão financeira/orçamental, para uma visão global e integrada, onde a visão financeira/orçamental é apenas uma das perspectivas que complementa e interage com as restantes.

A introdução do SIADAP alterou a forma como as diversas actividades referentes às atribuições da GNR eram programadas, executadas e monitorizadas.

O SIADAP implica a criação de um QUAR, que permite monitorizar os objectivos, e repesca a obrigatoriedade da elaboração do Plano e do Relatório de Actividades.

No ano de implementação do SIADAP na GNR correspondente ao ano ciclo de 2008, só não se elaborou o Relatório de Actividades, sendo esse o único requisito legal imposto pela Lei n.º 66-B/2007, que não foi realizado, mas porque não tinha sido elaborado o Plano de Actividades em 2007.

Em 2009 o ciclo de gestão está dentro do estabelecido pelos requisitos legais.

Estas conclusões, são deduzidas das entrevistas realizadas, e encontram-se no Quadro 5.1.

Quadro 5.1: Respostas à questão n.º 3 da Entrevista.

| Entrevistados | Implicações do SIADAP 1 no ciclo de gestão da GNR |
|---------------|---|
| 1 | <ul style="list-style-type: none"> - O ciclo de gestão implementado actualmente na GNR, cumpre o requisito legal imposto na Lei nº 66-B/2007, art.8º. - (...) o Relatório de Actividades ainda não está feito relativamente ao ano 2008, (...) pois um Relatório de Actividades pressupõe a montante um Plano de Actividades e em 2008 não havia Plano de Actividades. - (...) desde 2008 que a GNR iniciou o cumprimento do QUAR, com base no cumprimento da CM. - O QUAR estabeleceu os objectivos operacionais que são considerados mais importantes dentro da organização. - Em 2009 já temos todos os instrumentos para levar a cabo a avaliação da gestão e do desempenho da Guarda como organização. Temos um ciclo de gestão montado, temos CM do dirigente, CM dos dirigentes intermédios, existe um orçamento, um Plano de Actividades e existe um QUAR. |

| | |
|---|--|
| 2 | <ul style="list-style-type: none"> - Sinceramente não sei se está a seguir esta sequência. - Em 2008 sei que foi feito desta maneira, em 2009 eu admito que até esteja a ser feito desta maneira, mas em boa verdade eu não sei. - Relativamente à aprovação do orçamento e mapa de pessoal, isto também está no próprio QUAR. - O Plano de Actividades de 2009 fez-se mas quanto ao Relatório de Actividades ainda não. |
| 3 | <ul style="list-style-type: none"> - A fixação de objectivos para o ano seguinte, tendo em conta a missão, as atribuições, os objectivos estratégicos plurianuais determinados superiormente, os compromissos assumidos na Carta de Missão pelo Comandante-Geral e a Tutela; o Plano de Actividades para o ano seguinte; a monitorização e eventual revisão de objectivos e a elaboração do Relatório de Actividades. |
| 4 | <ul style="list-style-type: none"> - O actual ciclo de gestão da GNR, corresponde na íntegra ao que está determinado na Lei nº 66-B/2007. - Estabeleceu-se um QUAR para a monitorização dos serviços, um Plano de Actividades e um Relatório de Actividades. |
| 5 | <ul style="list-style-type: none"> - (...) define uma nova calendarização do ciclo de gestão. - (...) reintrodução da obrigação da elaboração do Plano e do Relatório de Actividades. - (...) definição dos objectivos. - (...) monitorização, através do Relatório de Actividades, e do QUAR (...), sendo a monitorização durante o ciclo de gestão. |
| 6 | <ul style="list-style-type: none"> - (...) converge com o definido no SIADAP, aprovado pela Lei n.º 66-B/2007 de 28 de Dezembro, nomeadamente em matéria de planeamento ao nível estratégico (...), e a um nível intermédio, com a interligação dos diferentes instrumentos de gestão em forma de ciclo. - A introdução do SIADAP veio a transformar a forma como as diversas actividades inerentes às atribuições da GNR eram programadas, executadas e monitorizadas. - (...) passando a de uma simplista visão financeira/orçamental, para uma visão global e integrada, onde a expressão financeira/orçamental é apenas uma das perspectivas que complementa e interage com as restantes. |

5.2.1.2. Análise de Conteúdo à Questão n.º 4

Para a adopção de uma nova filosofia, que acarreta tantas mudanças numa organização, esta mudança tem de acarretar vantagens. As vantagens segundo os entrevistados são enunciadas no Quadro 2.

As vantagens do SIADAP 1 no ciclo de gestão, são basicamente de cumprir os princípios orientadores da RAPE.

O SIADAP permite alargar o espectro da avaliação, passando de uma avaliação unicamente financeira, para uma avaliação global dos serviços.

A obrigatoriedade de definição de objectivos, e dentro destes, os objectivos de qualidade é uma das implicações mais genuínas desta ferramenta.

A definição de objectivos permite uma melhor compreensão do que se pretende atingir, de forma, a cumprir a estratégia que se pretende seguir.

Com a criação de um QUAR, permite a avaliação da organização como um todo, permitindo a comparação com outras organizações, e permite um alinhamento dos objectivos estratégicos e operacionais.

O QUAR permite também responsabilizar todos os níveis da organização pelo cumprimento dos objectivos.

O SIADAP obriga a cumprir a legislação referente ao Plano e ao Relatório de Actividades, algo já anterior à introdução do SIADAP, mas que não se cumpria, vindo o SIADAP “ressuscitar” essa obrigatoriedade.

Quadro 5.2: Respostas à questão n.º 4 da Entrevista.

| Entrevistados | Vantagens do SIADAP no ciclo de gestão da GNR |
|---------------|---|
| 1 | <ul style="list-style-type: none"> - (...) passarmos de uma avaliação de desempenho estritamente financeira, para uma avaliação mais operacional, ou mais global digamos dos serviços. - O SIADAP (...) avalia em que condições é que são cumpridos os objectivos. Ai entra os conceitos de economia, eficiência e eficácia. - (...) cumprir a legislação referente à obrigatoriedade da elaboração do Plano e do Relatório de Actividades. - (...) obrigatoriedade de definição dos objectivos no domínio da qualidade. |
| 2 | <ul style="list-style-type: none"> - (...) a avaliação das organizações, (...) melhorar o seu desempenho enquanto organização no seu todo, e prestar um melhor serviço ao civil. - (...) permite fazer com que exista um alinhamento dos objectivos, para que todos contribuam para alcançar (...), o cumprimento da missão da organização GNR. - (...) QUAR permite avaliar a organização no seu todo, compara-la com outras organizações com fins semelhantes. - (...) a avaliação e responsabilização a todos os níveis, desde o topo até à base, fazendo com que a avaliação final de uma organização, seja o contributo de todos aqueles que efectivamente a compõe. |

| | |
|---|---|
| 3 | - (...) melhorar a qualidade do serviço prestado pela GNR, aumentar o grau de satisfação dos cidadãos, melhorar a motivação e o desempenho de todos os militares, racionalizar a utilização de recursos e introduzir a necessária inovação. |
| 4 | - (...) impor nas organizações uma avaliação das suas performances. - (...) definição de objectivos de qualidade. - (...) maior controlo da organização, isto vai permitir uma maior economia, eficácia e eficiência de meios. |
| 5 | - (...) reintrodução do Plano e do Relatório de Actividades. - (...) melhor compreensão do que se pretende alcançar. - (...) articulação entre os objectivos operacionais com os financeiros, e com a monitorização que o SIADAP impõe, permite verificar os desvios encontrados, sendo possível os corrigir. |
| 6 | - A interligação das componentes de recursos humanos, financeira, patrimonial, com o planeamento ao nível estratégico de toda a envolvente operacional sob a forma de objectivos a concretizar. |

5.2.1.3. Análise de Conteúdo à Questão n.º 5

A introdução desta nova filosofia como já foi referido anteriormente acarreta resistências à mudança, e como filosofia nova que é tem sempre algumas dificuldades na sua implementação. Tais resistências e dificuldades referidas nas entrevistas, são apresentadas no Quadro 3.

As resistências encontradas são de foro da cultura institucional, e do facto de ninguém gostar de ser avaliado.

Uma das maiores dificuldades referidas foi a dificuldade de definir objectivos, muito devido à falta de formação das pessoas que tem de o fazer. O alargado e variado número de tarefas que a GNR realiza, dificulta também a definição dos objectivos.

Outra grande dificuldade está relacionada com a inadequação dos meios tecnológicos e de comunicação que a GNR possui. Esta lacuna não permite que a organização tire o máximo rendimento do SIADAP, pois não é viável tratar os dados que o SIADAP recolhe sem uma ferramenta tecnológica capaz.

Ao nível das comunicações essa lacuna leva a uma perda de tempo e a um maior número de circulação de documentos, comparativamente com acesso através a uma comunicação electrónica.

O facto de estar a decorrer uma reestruturação na organização da GNR, veio dificultar também a implementação/desenvolvimento do SIADAP na GNR.

Quadro 5.3: Respostas à questão n.º 5 da Entrevista.

| Entrevistados | Resistências/dificuldades à implementação do SIADAP 1 na GNR |
|---------------|--|
| 1 | <ul style="list-style-type: none"> - (...) nível cultural e a nível institucional. - (...) resistência crónica à mudança, (...) resistência também à sensação, que as pessoas têm de estarem a ser controladas e avaliadas. - (...) mudança de mentalidades neste momento está a ocorrer, não está consumada mas sim a ocorrer. |
| 2 | <ul style="list-style-type: none"> - A definição dos objectivos (...). - (...) ponto de vista cultural (...), as pessoas que fazem a avaliação e que tem de definir objectivos não tem formação. - A organização faz tantas coisas (...), que torna difícil esta tipificação dos objectivos. - (...) a GNR ainda não está preparada a nível tecnológico. |
| 3 | <ul style="list-style-type: none"> - (...) as especificidades da função militar e da avaliação do desempenho policia. - (...) a hierarquia consagrada na Lei, com a complexidade, vastidão e diversidade das funções policiais e com a compatibilidade entre os mecanismos previstos e o estatuto militar dos seus elementos. |
| 4 | <ul style="list-style-type: none"> - (...) o conceito de avaliação ainda existe uma falta de formação e de percepção das pessoas para esta metodologia. - (...) ninguém gosta de ser avaliado. |
| 5 | <ul style="list-style-type: none"> - (...) lacuna tecnológica existente na nossa organização, e a falta de formação e de conhecimento dos nossos Recursos Humanos sobre o SIADAP. - (...) implementação estar a ocorrer ao mesmo tempo, que a GNR sofre uma reestruturação profunda. |
| 6 | <ul style="list-style-type: none"> - As principais dificuldades prendem-se com a qualificação das pessoas nesta área e com a inadequação das ferramentas de gestão ao nível das TIC. |

5.2.1.4. Análise de Conteúdo à Questão n.º 6

O SIADAP, como qualquer instrumento pode ser rentabilizado se existirem instrumentos de apoio que proporcionem condições para isso.

Os factores que permitem potencializar a aplicação do SIADAP na GNR são apresentados no Quadro 4.

O principal meio de potencializar o SIADAP, é ter uma boa base tecnológica e de comunicação na organização, onde a plataforma *Web*, assume principal relevância pois permite uma redução no tempo dispendido nas comunicações bem como dos recursos materiais.

A GNR ainda não adoptou nenhuma aplicação informática para implementar o SIADAP, apesar de sentir a necessidade, está numa fase embrionária de pesquisa da aplicação mais adequada às especificidades da organização.

O recurso às TIC é considerado um objectivo estratégico para a GNR, estando presente no QUAR tal objectivo.

As TIC garantem a fiabilidade e a integridade da informação ao longo do ciclo de gestão e permitem também a integração de informação diversa.

Quadro 5.4: Respostas à questão n.º 6 da Entrevista.

| Entrevistados | Potencializar a aplicação do SIADAP na GNR |
|---------------|--|
| 1 | <ul style="list-style-type: none"> - Não existe uma aplicação informática para a implementação do SIADAP. - (...) está se a tentar negociar uma ferramenta de software, para o SIADAP 2 e 3, mas para a monitorização dos serviços, ou seja, SIADAP 1 é mais difícil. - Ainda estamos numa forma um pouco amadorística digamos. |
| 2 | <ul style="list-style-type: none"> - As ferramentas informáticas vão ajudar (...), dão ajuda a disciplinar, obriga a recolher informação de uma maneira normalizada (...), facilitando o controlo do ciclo de gestão. - (...) disponibilizada em tecnologias Web, que permitiria (...), ao longo do dispositivo da GNR, o acesso a tal ferramenta. - (...) ainda que nós já tenhamos alertado, para a necessidade de urgentemente, de iniciarmos o processo de aquisição desse tipo de ferramentas, o que ainda não se sucedeu. - (...) nós sabemos aquilo do que nós precisamos, o que é um facto é que neste momento ainda nada foi feito. |
| 3 | <ul style="list-style-type: none"> - (...) inúmeras vantagens, nomeadamente no que respeita à pilotagem estratégica, permitindo integrar ferramentas de gestão e avaliação como o BSC, o modelo CAF e o modelo EFQM, bem como as ferramentas criadas com a introdução do SIADAP, no âmbito da avaliação do pessoal e no âmbito da avaliação dos organismos, através do QUAR. |

| | |
|---|---|
| 4 | <ul style="list-style-type: none"> - Neste momento ainda não possui qualquer aplicação informática nesse sentido. - Estas aplicações informáticas são essenciais, pois permitem um tratamento e transmissão de dados muito mais eficiente e rápido. |
| 5 | <ul style="list-style-type: none"> - A nível das TIC, penso que a GNR ainda não está preparada. - (...) acho imprescindível para potencializar o SIADAP, e até para a modernização da GNR como organização. - A nível da comunicação electrónica permitiria poupar muitos recursos, entre os quais o recurso tempo. - (...) GNR necessita de uma base capaz e rápida para analisar vários dados e informações, que compõem toda a elaboração do SIADAP. |
| 6 | <ul style="list-style-type: none"> - As TIC assumem actualmente um papel determinante no seio de qualquer organização, nomeadamente naquelas que têm uma dimensão à escala nacional e projecção internacional como é o caso da GNR. - Também a implementação do SIADAP, à medida que a sua complexidade for aumentando, carece de uma ferramenta TIC (...), que permita garantir a fiabilidade, integridade da informação em todo o processo, desde planeamento à monitorização. - (...) consciente da sua importância, a construção do QUAR da GNR acautelou como objectivo estratégico, o recurso a novas tecnologias de informação e comunicação. - (...) permita a integração da informação operacional, financeira e patrimonial, a desmaterialização e simplificação de processos e a eliminação de redundâncias. |

5.2.1.5. Análise de Conteúdo à Questão n.º 7

O SIADAP pode socorrer-se a outros instrumentos, que neste trabalho são questionados da sua viabilidade para a GNR. Os instrumentos analisados foram o BSC e o CAF. As conclusões alcançadas são justificadas com o Quadro 5.

Ambos os instrumentos são considerados viáveis, e são considerados uma mais-valia para a organização, mas actualmente ainda falta percorrer um longo caminho para se chegar à necessidade efectiva de se adoptar tais instrumentos.

É objectivo da GNR caminhar no sentido de utilizar esses instrumentos, se não forem os instrumentos em si pelo menos adoptar os seus princípios para a organização.

Estes instrumentos aliados a uma ferramenta tecnológica, permitem obter um maior rigor, transparência, economia, eficiência e eficácia da actividade operacional da GNR.

Quadro 5.5: Respostas à questão n.º 7 da Entrevista.

| Entrevistados | O BSC e o CAF, podem ser instrumentos viáveis para a GNR |
|---------------|--|
| 1 | <ul style="list-style-type: none"> - A GNR não está a utilizar ainda esses instrumentos, mas é objectivo caminhar nesse sentido. - O BSC não está a ser usado pois não foi ainda imposto legalmente esse instrumento de gestão. - O instrumento CAF é possível de implementar no futuro, mas neste momento está fora de questão. |
| 2 | <ul style="list-style-type: none"> - Os princípios desses instrumentos com certeza podem e devem ser aplicados na GNR. - O BSC (...), permite identificar e controlar em termos macro os objectivos, desde o topo até as unidades orgânicas e fazer digamos que o controlo. - As ferramentas que nós tivemos oportunidade de analisar tinham sempre por trás um BSC (...), ou algo com os mesmos princípios. - (...), o CAF é fundamentalmente aquilo que está por trás do SIADAP. |
| 3 | <ul style="list-style-type: none"> - (...) desenvolvimento económico e da qualidade dos serviços públicos, com ganhos de eficiência, através da simplificação, racionalização e automatização de processos, que permitam a diminuição do número de serviços e dos recursos a eles afectos. - (...) facilitando a transformação da visão e da estratégia de uma organização em objectivos mensuráveis, a alcançar em conjunto e individualmente. |
| 4 | <ul style="list-style-type: none"> - (...) CAF, claro que é um instrumento viável na organização, contudo a sua adopção na GNR, depende de uma necessidade da organização. |
| 5 | <ul style="list-style-type: none"> - A viabilidade desses instrumentos é tudo uma questão de preço, para as adquirir. - O BSC seria um instrumento que permitiria expor os objectivos, para cumprir as estratégias da organização. |
| 6 | <ul style="list-style-type: none"> - (...) julgo não só serem viáveis, como também imprescindíveis para a dinamização estratégica da GNR, num contexto nacional e internacional. - A operacionalização destes instrumentos com uma solução tecnológica integrada permitirá obter maior rigor e transparência, maior complexidade, mas também uma maior economia, eficiência e eficácia na prossecução da actividade operacional da GNR. |

CAPÍTULO 6 – CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

6.1. INTRODUÇÃO

O objectivo deste trabalho foi o de analisar as consequências do SIADAP 1, como instrumento de avaliação de desempenho, no ciclo de gestão anual da GNR, sendo esse o problema ou a questão central do TIA.

Para solucionar o problema do TIA, foram elaboradas na parte teórica um conjunto de perguntas de investigação. Tendo em conta os resultados demonstrados no capítulo anterior, procedeu-se às respostas das perguntas de investigação.

Neste capítulo o autor apresenta as conclusões a que chegou com a elaboração do TIA, bem como das limitações sentidas na realização do mesmo.

Por fim neste capítulo, apresenta-se uma proposta para uma possível investigação futura.

6.2. RESPOSTA ÀS PERGUNTAS DE INVESTIGAÇÃO

As respostas às perguntas de investigação, tem por base os resultados obtidos nas entrevistas, e na parte teórica.

✓ Como era o ciclo de gestão na GNR anterior a adopção do SIADAP?

O ciclo de gestão da GNR anterior à introdução do SIADAP, iniciava com a elaboração da Directiva de Planeamento do Comandante-Geral da Guarda. Com base nesta Directiva, que definia as linhas de actuação para o ano seguinte, e com a colaboração das unidades, elaborava-se a proposta de orçamento para o ano seguinte.

Para a elaboração da proposta de orçamento, a Chefia de Serviço de Finanças pedia a todas as Unidades, Estabelecimentos e Órgãos, que apresentassem as necessidades, e os recursos que necessitavam para suprir tais necessidades.

A monitorização dos objectivos era quase inexistente, somente na área financeira se realizava esse controlo.

No anterior ciclo de gestão não se elaboravam Planos de Actividades nem os Relatórios de Actividades.

✓ **Como é o actual ciclo de gestão da GNR?**

O actual ciclo de gestão da GNR, observa os requisitos impostos pela Lei n.º 66-B/2007 art. 8º, de 28 de Dezembro, que define como se realiza o ciclo de gestão de todos os organismos da AP.

Assim o ciclo de gestão inicia-se com a definição dos objectivos estratégicos, presentes na CM do General Comandante-Geral da GNR. Do desdobramento dos objectivos estratégicos presentes na CM, elabora-se o QUAR, onde estão presentes os objectivos mais “importantes”, sendo o Plano de Actividades o documento onde se evidencia detalhadamente o que se vai proceder ao longo do ciclo de gestão.

Depois procede-se à elaboração da proposta de orçamento tendo em conta o planeamento realizado, e depois da aprovação do Orçamento, inicia-se a sua monitorização ao longo do ciclo.

Para finalizar o ciclo de gestão tem de se elaborar um Relatório de Actividades, para avaliar o grau de execução do Plano de Actividades.

✓ **Quais as vantagens do SIADAP no ciclo de gestão da GNR?**

As vantagens observadas são de permitir uma avaliação mais alargada e específica, que permite analisar várias áreas da organização, algo que antes se realizava na área financeira.

O SIADAP obriga à definição de objectivos, que acarreta uma maior transparência, e uma compreensão mais eficaz do que se pretende que cada um realize.

O SIADAP implica o uso de vários instrumentos de gestão das quais o QUAR, o Plano e o Relatório de Actividades. Estes instrumentos permitem um alinhamento dos objectivos estratégicos com os operacionais, e uma monitorização do desempenho da performance da organização ao longo do ciclo de gestão, observando os desvios encontrados e corrigindo-os de forma a alcançar os resultados esperados no início do ciclo de gestão.

✓ **Quais as maiores resistências/dificuldades à implementação do SIADAP 1 na GNR?**

As resistências advêm da cultura institucional, onde não existia a cultura de avaliar nem a organização nem as pessoas. Outra resistência parte dos próprios Recursos Humanos pois a avaliação obriga a uma adopção de comportamentos impostos pela organização, de forma alcançar os resultados estabelecidos.

Relativamente às dificuldades, é relevante a lacuna na formação dos Recursos Humanos, que juntamente com a dimensão e variedade das missões realizadas pela GNR, dificulta a definição dos objectivos.

A inadequação dos meios TIC, impossibilita usufruir o SIADAP nas suas máximas capacidades.

O facto da implementação do SIADAP, ocorrer numa fase de reestruturação da organização é também uma dificuldade acrescida.

- ✓ **Possui a GNR de meios tecnológicos, de forma a potencializar a aplicação do SIADAP?**

Não.

- ✓ **A GNR actualmente possui algum instrumento para auxiliar a aplicação do SIADAP? Por exemplo BSC ou CAF?**

A GNR actualmente não dispõe de nenhum instrumento para a aplicação do SIADAP, para além dos que estão previstos na Lei n.º 66-B/2007 de 28 de Dezembro, que são o QUAR, o Plano de Actividades e o Relatório de Actividades.

O BSC e o CAF são considerados viáveis, e uma mais-valia para as organizações, e é objectivo utilizar esses instrumentos num futuro próximo, ou então os seus princípios na organização.

Estes instrumentos aliados a uma ferramenta tecnológica, permitem obter um maior rigor, transparência, economia, eficiência e eficácia da actividade operacional da GNR.

6.3. CONCLUSÕES

No seguimento da evolução do paradigma da AP, referido na parte teórica do trabalho, surgiu o SIADAP, como instrumento de avaliação de performance dos organismos da AP.

A implementação do SIADAP 1 na GNR, é uma realidade e está em fase de maturação, contudo para se implementar o SIADAP 1, teve que se criar uma nova filosofia da calendarização e programação do ciclo de gestão, assim a implementação do SIADAP na GNR, teve consequências profundas no ciclo de gestão, pois este foi completamente redefinido para cumprir os princípios e requisitos legais impostos pela Lei n.º 66-B/2007, de 28 de Dezembro.

As consequências do SIADAP 1 no ciclo de gestão são a obrigatoriedade de definição de objectivos para a organização no geral, e não só para a área financeira, nomeadamente,

através da elaboração de CM, do QUAR e dos Planos de Actividades, que permitem um alinhamento dos objectivos operacionais com os estratégicos, bem como uma melhor compreensão e definição do que se pretende atingir.

Com a elaboração dos instrumentos de gestão atrás referidos que definem o “caminho” a seguir, é possível e imperioso monitorizar o seu desenvolvimento. A monitorização dos objectivos permite nos realizar correcções necessárias e se necessário rever os objectivos, de forma atingir os resultados esperados.

O SIADAP reintroduz também a obrigatoriedade da elaboração do Relatório de Actividades, sendo um instrumento de gestão importante para a organização aprender com o passado, e que auxilia na definição dos objectivos para o ano seguinte.

Contudo a adopção do SIADAP na GNR esta condicionada a variáveis como a falta de formação dos Recursos Humanos, bem como a necessidade de TIC modernas, capazes de tratar a informação de uma forma rigorosa.

6.4. LIMITAÇÕES DA INVESTIGAÇÃO

As limitações sentidas na realização deste TIA derivaram de uma lacuna na formação dos Cadetes de Administração da AM, devido ao facto de não terem a cadeira de Metodologia das Ciências Sociais.

O limite de páginas não permite um aprofundamento do problema, o que inviabiliza a produção de algo inovador e com relevância. O limite temporal estabelecido também dificulta o que foi referido anteriormente.

Por fim referir que a elaboração do TIA coincidindo com o início da reestruturação da organização da GNR, dificultou a disponibilidade das pessoas, que melhor estariam colocadas para dar um contributo na realização do TIA.

6.5. PROPOSTAS PARA INVESTIGAÇÕES FUTURAS

Devido às limitações impostas para a elaboração do TIA, o tema a que o presente trabalho diz respeito não se esgotou neste trabalho, assim a proposta para trabalhos futuros é analisar qual a importância das TIC para potencializar o SIADAP na GNR.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

MONOGRAFIAS E TESES

AMORIM, M., FREIRE, D., MAGALHÃES, L., REIS, M. (2008). *Gestão por Objectivos, pressupostos e dificuldades de implementação na Guarda Nacional Republicana*. Queluz. Trabalho de investigação (CPC/GNR).

ANTUNES, J. M. L. (2007). *Implementação do sistema de gestão de qualidade na Vecotorres*. Lisboa. Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas.

AVELAR, Octávio (2007). *A Avaliação dos Militares dos Quadros Permanentes: Análise do Impacto de uma Eventual Aplicação da Filosofia do Sistema Integrado de Avaliação do Desempenho da Administração Pública*. Lisboa: Instituto de Altos Estudos Militares.

BOGAS, A., SANTOS, P., SILVA, N., VELOSO, F. (2007). *O desafio da implementação do SIADAP na GNR no contexto da reforma da administração e da gestão pública*. Lisboa. Trabalho de investigação (CPOS/GNR) Instituto de Estudos Superiores Militares.

CARVALHO, Ana (2007). *Implementação da NP EN ISO 9001: 2000 na Administração pública local*. Lisboa. Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas. Trabalho de Seminário do Curso de Gestão e Administração Pública.

FERREIRA, Ana (2002). *Audiência do Cliente Interno: Um instrumento ao serviço da Qualidade Total na Câmara Municipal de Sintra*. Lisboa. Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas.

GABRIELA, Liliana (2003). *Balance Scorecard. Relatório de Estágio realizado no Hospital de Sant'Ana*. Lisboa. Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas.

MATOS, Susana (2005). *Reforma da Administração Pública e o Sistema Integrado de Avaliação do Desempenho (SIADAP)*. Lisboa. Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas. Trabalho de Seminário do Curso de Gestão e Administração Pública.

MORAIS, David (2008). *As potencialidades dos sistemas de informação e das tecnologias de informação na gestão da Guarda Nacional Republicana – Um novo modelo de gestão administrativa*. Queluz. Trabalho de Investigação Aplicada (TPO/GNR).

PINTO, Ana (2001). *Benchmarking em Serviços Públicos*. Lisboa. Secretariado para a Modernização Administrativa.

REIS, Miguel (2008). *Administração Pública vs Administração Privada e Gestão Pública vs Gestão Privada*. Queluz. Trabalho de investigação (CPC/GNR).

RIBEIRO, Nuno (2005). *O Balance Scorecard e a sua aplicação às instituições de ensino superior público*. Braga. Universidade do Minho. Dissertação de Mestrado em Contabilidade e Auditoria.

ROCHA, João (2001). *As Relações entre o Poder Político e os Funcionários*. Lisboa. Colóquio sobre o Estatuto dos Funcionários Municipais.

LIVROS

AZEVEDO, Belmiro (1997). In Instituto Nacional de Administração. (1999). *As Conferências do Marquês – Modernizar a Administração: uma visão exterior, critica, construtiva mas não complacente*. Lisboa. Instituto Nacional de Administração.

BELL, Judith (1993). *Como realizar um projecto de investigação*. Gradiva.

BILHIM, João (1999). In Instituto Nacional de Administração. (1999). *Moderna gestão pública*. Lisboa. Instituto Nacional de Administração.

BILHIM, João (2000). *Ciência da Administração (1ª ed.)*. Lisboa. Universidade Aberta.

BILHIM, João (2006). *Gestão Estratégica de Recursos Humanos (2ª ed.)*. Lisboa. Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas.

BILHIM, João (2008). *Teoria Organizacional – Estruturas e Pessoas (6ª ed.)*. Lisboa. Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas.

CRUZ, Carlos (2005). *Balance Scorecard – Concentrar uma organização no que é essencial*. Porto. Vida Económica.

FERREIRA, J., NEVES, J., CAETANO, A. (2001). *Manual de Psicossociologia das Organizações*. Lousã. McGraw Hill.

FRADA, João (1999). *Guia prático para a elaboração e apresentação de trabalhos científicos*. Lisboa. Edições Cosmos.

GHIGLIONE, R., & MATALON, B. (2001). *O Inquérito – Teoria e Prática*. Oeiras. Celta.

Guarda Nacional Republicana (1996). *Manual de operações volume I (1ª ed.)*. Lisboa. Ministério da Administração Interna.

- Instituto Nacional de Administração (1999). *A Administração Pública no limiar do Século XXI: os grandes desafios*. Lisboa. Instituto Nacional de Administração.
- LYON, David (1992). *A Sociedade da Informação*. Oeiras: Celta Editora.
- MOREIRA, Vital (1999). In Instituto Nacional de Administração. (1999). *As Conferências do Marquês (2º ciclo) – A Administração Pública e os desafios de um futuro próximo*. Lisboa. Instituto Nacional de Administração.
- MAGALHÃES, José (1995). *Da Burocracia à Eficácia - Reinventar a Administração Pública*. Lisboa. Quetzal Editores.
- PEREIRA, Maria (2004). *Comportamento Organizacional e Gestão volume 10*. Setúbal. Escola Superior de Ciências Empresariais.
- QUIVY, R., & CAMPENHOUDT, L. (1998). *Manual de investigação em ciências sociais*. Lisboa. Gradiva.
- ROCHA, Oliveira (1999). *Gestão de Recursos Humanos (2.ª ed.)*. Lisboa. Editorial Presença.
- SANTOS, Boaventura (2001). *Globalização: Fatalidade ou Utopia?*. Porto. Edições Afrontamento.
- SANTOS, José (2007). *Manual de Metodologia das Ciências Sociais*. Lisboa. Academia Militar Departamento das Ciências Sociais e Humanas.
- SARMENTO, Manuela (2008). *Guia Prático sobre a Metodologia Científica para a Elaboração, Escrita e Apresentação de Teses de Doutoramento, Dissertações de Mestrado e Trabalhos de Investigação Aplicada*. Lisboa. Universidade Lusíada Editora.

LEGISLAÇÃO

- Código do Procedimento Administrativo (2005). Coimbra. Edições Almedina.
- Constituição da República Portuguesa (2006). Coimbra. Edições Almedina.
- Decreto – Lei nº 155/92, de 28 de Julho – Regime de Administração Financeira do Estado.
- Decreto – Lei nº 183/96, de 7 de Setembro – Princípios a que deve obedecer a elaboração do Plano e do Relatório anual de Actividades.
- Decreto – Lei nº 166-A/99, de 13 de Maio – Sistemas de Qualidade em Serviços Públicos.
- Decreto Regulamentar 19-A/2004, de 14 de Maio – Sistema de avaliação do desempenho dos dirigentes de nível intermédio, funcionários, agentes e demais trabalhadores da administração directa do Estado e dos institutos públicos.

- Deliberação do Conselho de Ministros nº 772/2007, de 27 de Dezembro – Cartas de Missão.
- Lei n.º 8/1990, de 20 de Fevereiro – Lei de Bases da Contabilidade Pública.
- Lei nº 91/2001, de 20 de Agosto - Lei de Enquadramento Orçamental.
- Lei nº 107-A/2003, de 31 de Dezembro - Grandes Opções de Plano para 2004
- Lei nº 4/2004, de 15 d Janeiro - Estabelece os princípios e normas a que deve obedecer a organização da administração directa do Estado.
- Lei nº 10/2004 de 22 de Março - Lei do sistema integrado de gestão e avaliação do desempenho da Administração Pública.
- Lei n.º 66-B/2007, de 28 de Dezembro – Lei do sistema integrado de gestão e avaliação do desempenho da Administração Pública.
- Resolução do Conselho de Ministros n.º 95/2003, de 30 de Julho. D.R. n.º174/03 – I Série-B. 4474 – 4476. Linhas de Orientação da Reforma da Administração Pública.
- Resolução do Conselho de Ministros n.º 53/2004, de 21 de Abril. D.R. n.º 94/04 – I Série-B. 2388 – 2422. Operacionalização da Reforma da Administração Pública, áreas de actuação e metodologias de aplicação.
- NEP 0115, (2008), Normas para a formulação de objectivos operacionais anuais. Lisboa. GNR.

SÍTIOS DA INTERNET

1. Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas.
BILHIM, João (2005). Reduzir o insustentável peso do Estado para aumentar a leveza da Administração. Consultado em 9 de Fevereiro de 2009.
http://capp.iscsp.utl.pt/downloads/PESO_ESTADO_LEVEZA_ADMINISTRACAO.pdf
2. Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas.
BILHIM, João (2005). A Teoria da Função Pública e a Nova Gestão Estratégica de Recursos Humanos. Consultado em 9 de Fevereiro de 2009.
http://capp.iscsp.utl.pt/downloads/TEORIA_FUNCAO_PUBLICA_GESTAO ESTRATEGICA_RH.pdf
3. Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas.

CARVALHO, Elisabete. ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA COMPARADA: O Estado da Arte. Consultado em 4 de Fevereiro de 2009.

http://capp.iscsp.utl.pt/downloads/ADMINISTRACAO_PUBLICA_COMPARADA.pdf

4. Artigos On-Line.

INÁCIO, Sandra (2008). *Gestão por Valores*. Consultado em 6 de Fevereiro de 2009

<http://www.soartigos.com/articles/729/1/Gestao-por-Valores/Page1.html>

5. Portal do Governo.

Este Portal contém informações diversificadas, que vão desde discursos a documentos que têm em conta a actualidade de Portugal. Consultado em 13 de Janeiro de 2009.

<http://www.portugal.gov.pt/Portal/PT>

6. Direcção-Geral da Administração e do Emprego Público.

Apresenta informação sobre políticas para a Administração Pública nos domínios da organização e da gestão e dos regimes de emprego e da gestão de recursos humanos. Consultado em 14 de Janeiro de 2009.

<http://www.dgaep.gov.pt/>

APÊNDICES

APÊNDICE A – GESTÃO POR VALORES.

1. Gestão Por Valores

A filosofia da Gestão por Valor (GPV), é uma consequência das novas tendências colocadas às organizações. As tendências são segundo Inácio (2008): a cultura das organizações centrada no cliente, aumentar a autonomia no trabalho, e promover a desconcentração da organização.

O conceito de GPV foi elaborado por Simon Dolan, que no IV Congresso da Associação Brasileira de Qualidade de Vida, realizado a 23 de Agosto de 2004, referiu que nos anteriores modelos de gestão vigorava a filosofia de que confiança é bom, mas controlar é melhor. Segundo o autor a filosofia da GPV é a inversa, controlar é bom, mas confiança é melhor, ou seja, este modelo assenta na confiança.

A GPV é um modelo de gestão, onde os objectivos estratégicos, têm de compreender valores como o compromisso, participação, criatividade, tolerância e flexibilidade (Soller, 2004), ou seja, um modelo com maior ênfase nos valores éticos.

O objectivo último da GPV é criar uma cultura corporativa na organização (Inácio, 2008).

Para chegar a este objectivo último, a GPV está dividido em três fases. A 1ª fase é definir estratégias, objectivos e valores da organização, e a prioridade dos mesmos. A 2ª fase é comunicar as estratégias e os valores pela organização, sendo a comunicação essencial na organização. A 3ª fase é avaliar o desempenho da organização, verificando se o desempenho está de acordo com o previsto, de forma alcançar as estratégias da organização. Nesta última fase enquadra-se a necessidade de uma ferramenta como o BSC, que é tratado noutro ponto do trabalho.

APÊNDICE B – SIADAP NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA - GNR

1. ENQUADRAMENTO JURÍDICO DA GNR

Segundo a Lei nº 63/2007 art.1º, que aprova a orgânica da GNR refere que, “A Guarda Nacional Republicana, adiante designada por Guarda, é uma força de segurança de natureza militar, constituída por militares organizados num corpo especial de tropas e dotada de autonomia administrativa”.

Assim a GNR, segunda a sua Lei Orgânica, tem um regime financeiro geral, isto é, autonomia administrativa

Segundo a Lei nº 4/2004, de 15 de Janeiro, art. 2º nº 1, faz parte da Administração Directa “os serviços centrais e periféricos que, pela natureza das suas competências e funções, devam estar sujeitos ao poder de direcção do respectivo membro do Governo”.Assim a GNR é um organismo da Administração Directa do Estado.

O regime financeiro de autonomia administrativa, segunda o Dec-Lei nº 155/92 art. 3º, “os serviços e organismos dispõe de créditos inscritos no Orçamento do Estado e os seus dirigentes são competentes para, com carácter definitivo e executório, praticarem actos necessários à autorização de despesas e seu pagamento, no âmbito da gestão corrente⁴”.

Não se considera gestão corrente, conforme o Dec-Lei nº 155/92, art. 4º nº. 2 e 3, “ as opções fundamentais de enquadramento da actividade dos serviços e organismos, nomeadamente a aprovação de planos e programas, a assunção de encargos que ultrapassem a sua normal execução,... os actos de montante ou natureza excepcionais”.

O sistema de contabilidade vigente em organismos dotados de autonomia, segundo a Lei 8/90 art. 14º, “será unigráfico, devendo ser organizada uma contabilidade analítica indispensável à avaliação dos resultados da gestão”.

⁴ Segundo a Lei 8/90 art. 2º, “Os actos de gestão corrente são todos aqueles que integram a actividade que os serviços e organismos normalmente desenvolvem para a prossecução das suas atribuições”.

2. SIADAP A Lei nº 66-B/2007 de 28 de Dezembro, estabelece o SIADAP. O SIADAP aplica-se a todos os serviços da Administração directa e indirecta do Estado (Lei nº 66-B/2007, art. 2º nº1), assim aplica-se à GNR.

Por Administração Pública entende-se segundo Freitas do Amaral *apud* Reis (2008, p.7), como “o sistema de órgãos serviços e agentes do Estado, bem como das demais pessoas colectivas públicas, que asseguram em nome da colectividade a satisfação regular e continua das necessidades colectivas de segurança, cultura e bem-estar”. Assim a GNR faz parte da AP.

O SIADAP surge no seguimento das reformas que a AP têm vindo a sofrer e assenta na filosofia New Public Management (Bilhim, 2006).

O SIADAP é um instrumento base da aplicação da filosofia da GPO, segundo a Lei nº 66-B/2007, art.5º a), é um instrumento na “prossecução dos objectivos e da execução das políticas públicas”.

Sendo o SIADAP uma ferramenta de avaliação de desempenho, seguindo a filosofia da GPO, é necessário estabelecer objectivos para posteriormente serem alvo de avaliação.

Como já foi evidenciado anteriormente a filosofia da GPO, assenta num desdobramento dos objectivos, assim é necessário definir inicialmente os objectivos estratégicos, para depois se realizar o “desdobramento” dos objectivos.

Os objectivos estratégicos são definidos na Carta Missão (CM), que consiste num compromisso de gestão, entre a Tutela e o dirigente máximo do serviço, onde são definidos os objectivos para a organização, constituindo assim a base da avaliação.

Os objectivos intermédios e operacionais são definidos no QUAR, sendo este a tradução do desdobramento dos objectivos estratégicos em objectivos organizacionais.

O QUAR e o Plano de Actividades hierarquizam os objectivos, estipulam os recursos necessário para alcançar os mesmos, e definem os indicadores que permitem monitorizar a execução dos mesmos.

Segundo a Lei nº 66-B/2007, art.7º, nº1, o “SIADAP articula -se com o sistema de planeamento de cada ministério, constituindo um instrumento de avaliação do cumprimento dos objectivos estratégicos plurianuais determinados superiormente e dos objectivos anuais e planos de actividades, baseado em indicadores de medida dos resultados a obter pelos serviços”.

Como se pode verificar o SIADAP enquanto instrumento de avaliação de desempenho da AP, está dependente da elaboração da CM, do QUAR e do Plano de Actividades.

O SIADAP como já foi referido corresponde ao instrumento que serve de base à implementação do Modelo Gestionário da AP portuguesa. Assim os princípios a que o SIADAP se subordina estão em sintonia com os princípios das reformas da AP.

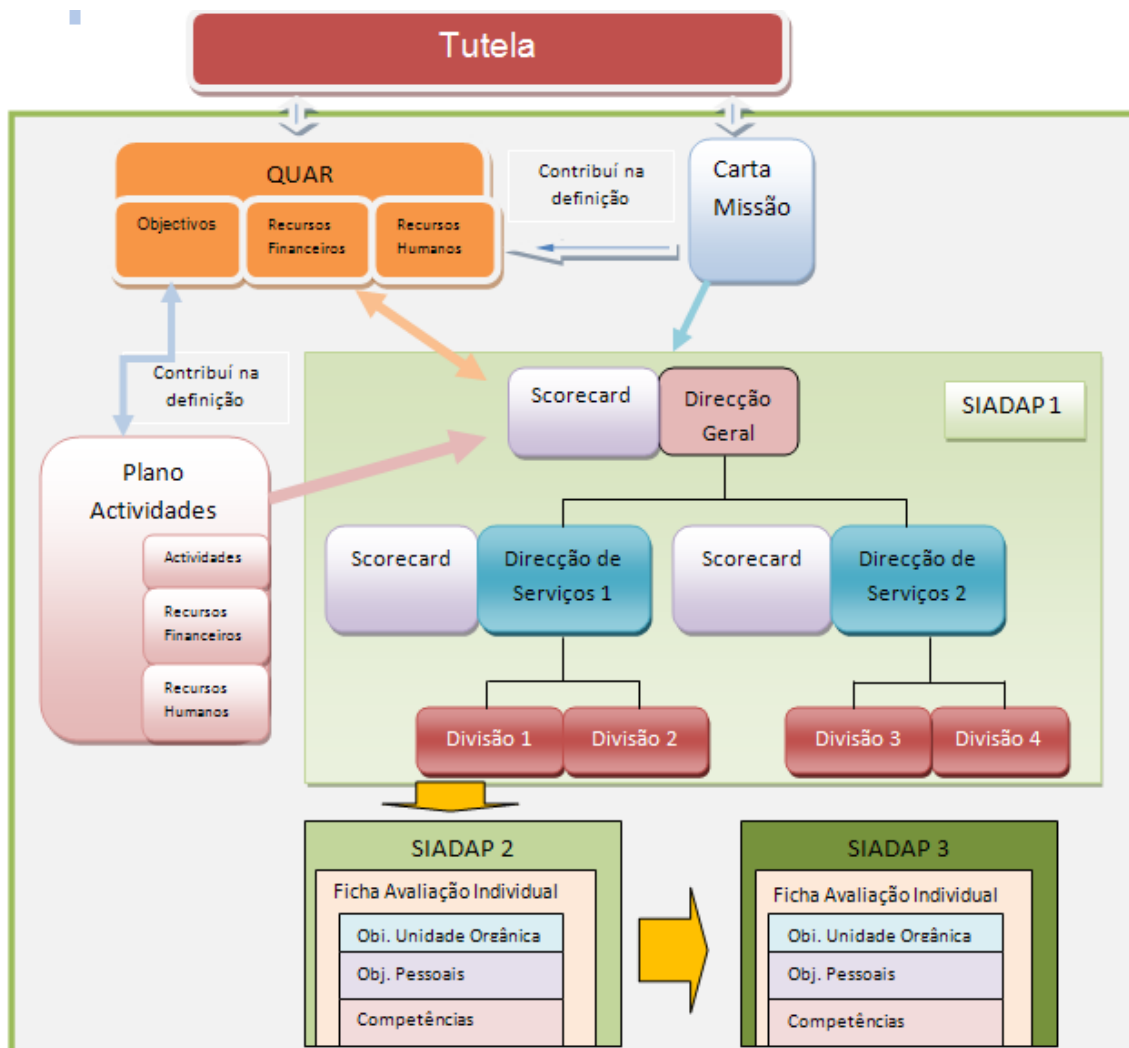


Figura B.1. SIADAP na Organização.

Fonte: Share Value, versão 1.4, 24 de Julho 2008.

Os princípios do SIADAP, estão presentes na Lei nº 66-B/2007, art. 5º e são:

- Coerência e integração;
- Responsabilização e desenvolvimento;
- Universalidade e flexibilidade;
- Transparência e imparcialidade;
- Eficácia;
- Eficiência;
- Orientação para a qualidade nos serviços públicos;

- Comparabilidade dos desempenhos dos serviços;
- Publicidade dos resultados da avaliação dos serviços;

O SIADAP, é uma ferramenta muito abrangente, pois avalia desde o simples trabalhador até ao desempenho da organização como um todo, apesar do desempenho da organização estar sempre interligado com o dos trabalhadores.

Assim de forma a ser mais viável a implementação do SIADAP, este foi dividido em três subsistemas que nos termos do art.9º da Lei nº 66-B/2007 são:

- O Subsistema de Avaliação do Desempenho dos Serviços da Administração Pública, SIADAP 1;
- O Subsistema de Avaliação do Desempenho dos Dirigentes da Administração Pública, SIADAP 2;
- O Subsistema de Avaliação do Desempenho dos Trabalhadores da Administração Pública, SIADAP 3.

O SIADAP 1 enquanto instrumento de avaliação de serviço, assenta num QUAR. O seguinte quadro demonstra o funcionamento do SIADAP 1.

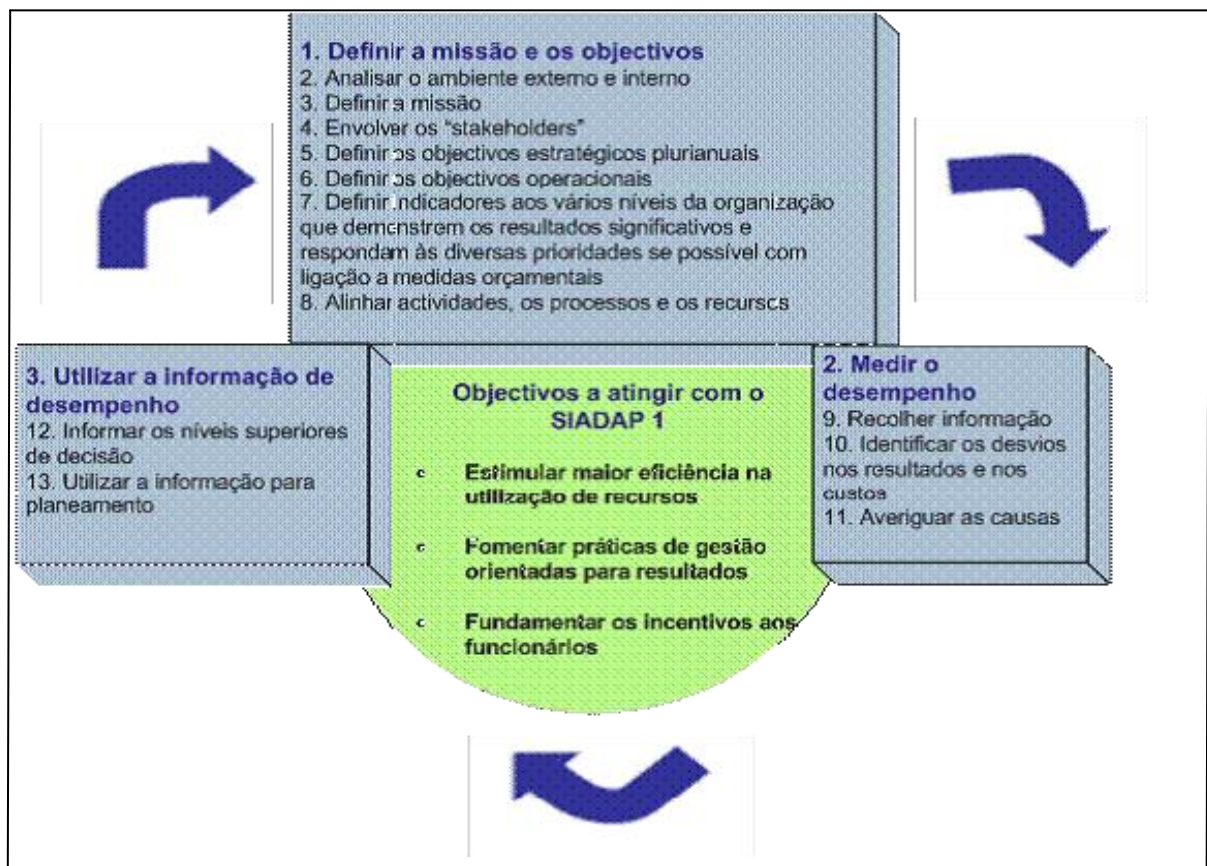


Figura B.2. Como se processa o SIADAP 1.

Fonte: Implementação do SIADAP GNR, MGen Carlos Chaves.

APÊNDICE C – GUIÃO DA ENTREVISTA

Entrevistas Aplicadas



ACADEMIA MILITAR

DIRECÇÃO DE ENSINO

TPO – GNR ADMINISTRAÇÃO MILITAR 2008/2009

TRABALHO DE INVESTIGAÇÃO APLICADA

Entrevista

AUTOR: ASPIRANTE HUGO RICARDO SILVA ESTEVES

ORIENTADOR: TENENTE CARLOS MANUEL RODRIGUES COELHO

LISBOA, MARÇO DE 2009

Escola da Guarda

TIROCÍNIO PARA OFICIAIS

IDENTIFICAÇÃO DO ENTREVISTADO

Nome completo:

Idade:

FORMAÇÃO ACADÉMICA

Grau académico mais elevado:

1ºciclo ☐ 2ºciclo ☐ 3ºciclo ☐ Ensino Secundário ☐

Bacharelato ☐ Licenciatura ☐ Mestrado ☐ Doutoramento ☐

SITUAÇÃO PROFISSIONAL

Função:

Desde:

DATA DE ENTREVISTA: / /

LOCAL:

TEMPO DE DURAÇÃO:

INÍCIO:

FIM:

CARTA DE APRESENTAÇÃO

Esta Entrevista realiza-se no âmbito do Trabalho de Investigação Aplicada, tendo em vista a obtenção do grau de Mestre em Ciências Militares – Ramo GNR Administração Militar, subordinado ao tema **“as consequências do SIADAP 1, como instrumento de avaliação de desempenho, do ciclo de gestão anual da GNR”**.

O objectivo da Entrevista é recolher dados relativos à implementação e ao impacto organizacional causado pela adopção de um novo ciclo de gestão, e pela implementação do SIADAP 1. Os dados serão alvo de análise de conteúdo.

Para a realização do trabalho de campo, pretende-se realizar entrevistas às entidades que estão directamente ligadas à implementação do SIADAP1 na GNR. Assim, é imperioso para a realização da parte prática do trabalho de investigação, entrevistar V. Ex.^a.

A realização desta entrevista, proporciona uma ligação entre parte teórica e o trabalho de campo, pois é um meio de recolha de informação, que permite responder à questão central do trabalho.

Assim solicito a V. Ex.^a, que me conceda esta entrevista de forma a valorizar este trabalho. Se assim for sua intenção, colocarei à sua disposição a transcrição da mesma bem como a análise dos resultados, antes da publicação do trabalho.

Obrigado pela sua colaboração.

Atenciosamente

Hugo Ricardo Silva Esteves

Asp. GNR A.M.

1. **Tema:** As implicações do SIADAP 1 no ciclo de gestão da GNR.
2. **Entrevistador:** Aspirante de Administração Militar Hugo Esteves.
3. **Objectivos gerais:**
 - a) Definir o actual ciclo de gestão da GNR;
 - b) Adquirir informações sobre as implicações do SIADAP 1 no ciclo de gestão da GNR;
 - c) Obter informações sobre as vantagens do SIADAP 1 o ciclo de gestão da GNR;
 - d) Aferir opiniões sobre as dificuldades na implementação do SIADAP 1 na GNR.
4. **Blocos temáticos:**

Bloco A: Apresentação da entrevista.

Bloco B: Caracterizar ciclo de gestão da GNR.

Bloco C: Impacto na Organização.

Bloco D: Dificuldades na Implementação.

Bloco E: Perspectivas futuras.

Quadro C.1: Perguntas por blocos temáticos

| Blocos Objectivos específicos | Formulário de perguntas Notas |
|--|--|
| Bloco A – Apresentação | <ol style="list-style-type: none"> 1. Antes de dar início à entrevista, gostaria de saber se tem alguma dúvida sobre o trabalho e sobre esta entrevista? 2. Importa-se que esta entrevista seja gravada e usada no trabalho que estou a realizar? |
| Bloco B – Caracterização do ciclo de gestão da GNR | <ol style="list-style-type: none"> 3. Segundo o art.8º da Lei 66-B/2207, o SIADAP articula-se com o ciclo de gestão nas seguintes fases: <ul style="list-style-type: none"> • Fixação dos objectivos para o ano seguinte; • Aprovação do orçamento e mapa de pessoal; • Elaboração do Plano e do Relatório de actividades; • Monitorização dos objectivos; <p>Quais pensa que sejam as implicações do SIADAP 1 em cada fase do ciclo de gestão da GNR?</p> |
| Bloco C – Impacto na Organização | <ol style="list-style-type: none"> 4. Quais as vantagens do SIADAP no ciclo de gestão da GNR? |
| Bloco D – Dificuldades na implementação | <ol style="list-style-type: none"> 5. Quais as maiores resistências à implementação do SIADAP 1 na GNR? |
| Bloco E – Perspectiva Futura | <ol style="list-style-type: none"> 6. Na sua opinião o que é ainda necessário, TIC, instrumentos de avaliação, etc., para potencializar a aplicação do SIADAP na GNR? 7. Devido a abrangente missão da GNR, que leva a uma pluralidade das estratégias e dos objectivos, entende que o BSC e o CAF, possam ser instrumentos viáveis para a GNR? De que forma podem ser importantes? |

ENTREVISTA:

1. Antes de dar início à entrevista, gostaria de saber se tem alguma dúvida sobre o trabalho e sobre esta entrevista?
2. Importa-se que esta entrevista seja gravada e usada no trabalho que estou a realizar?
3. Segundo o art.8º da Lei 66-B/2207, o SIADAP articula-se com o ciclo de gestão nas seguintes fases:
 - Fixação dos objectivos para o ano seguinte;
 - Aprovação do orçamento e mapa de pessoal;
 - Elaboração do Plano e do Relatório de actividades;
 - Monitorização dos objectivos;

Quais pensa que sejam as implicações do SIADAP 1 em cada fase do ciclo de gestão da GNR?

4. Quais as vantagens do SIADAP no ciclo de gestão da GNR?
5. Quais as maiores resistências/dificuldades à implementação do SIADAP 1 na GNR?
6. Na sua opinião o que é ainda necessário, TIC, instrumentos de avaliação, etc., para potencializar a aplicação do SIADAP na GNR?
7. Entende que o BSC e o CAF, possam ser instrumentos viáveis para a GNR? De que forma podem ser importantes e o que é necessário para a sua implementação?

APÊNDICE D – TRANSCRIÇÃO DAS ENTREVISTAS EFECTUADAS

1- ENTREVISTA EFECTUADA AO TENENTE-CORONEL CASAL

- 1. Antes de dar início à entrevista, gostaria de saber se tem alguma dúvida sobre o trabalho e sobre esta entrevista?**

Não.

- 2. Importa-se que esta entrevista seja gravada e usada no trabalho que estou a realizar?**

Não.

- 3. Segundo o art.8º da Lei 66-B/2207, o SIADAP articula-se com o ciclo de gestão nas seguintes fases:**

- **Fixação dos objectivos para o ano seguinte;**
- **Aprovação do orçamento e mapa de pessoal;**
- **Elaboração do Plano e do Relatório de actividades;**
- **Monitorização dos objectivos;**

Quais pensa que sejam as implicações do SIADAP 1 em cada fase do ciclo de gestão da GNR?

O ciclo de gestão implementado actualmente na GNR, cumpre o requisito legal imposto na Lei nº 66-B/2007, art.8º.

A implementação do ciclo de gestão segundo a Lei 66-B/2007 foi cumprido até a parte que seja possível, com isto quero dizer o seguinte, o Relatório de Actividades ainda não está ainda feito relativamente ao ano 2008.

No entanto há logo um problema, pois um Relatório de Actividades pressupõe a montante um Plano de Actividades, em 2008 não havia Plano de Actividades. O primeiro Plano de Actividades foi elaborado em 2008 mas para o ciclo de 2009, portanto só em 2010 se fará o primeiro Relatório de Actividades, referente ao ciclo de gestão de 2009, baseado num Plano de Actividades.

O Relatório de Actividades de 2008 será efectuado com os elementos disponíveis na altura sobre o desempenho da GNR como organização durante 2008.

Terão que se arranjar os elementos nas várias unidades, e sectores de actuação da GNR, com a dificuldade acrescida de para além de não haver um Plano de Actividades a Guarda estar a sofrer uma reestruturação, portanto, vai haver alguma dificuldade em se fazer este documento, mas vai ter que se fazer.

Todas as outras etapas foram cumpridas, estamos aguardar ainda, apesar de já estarmos em 2009, a aprovação do Plano de Actividades.

Podemos dizer assim, que 2008 foi o ano de implementação, o ano de arranque dos instrumentos de planeamento e gestão consagrados no SIADAP.

Já em 2008 tivemos o primeiro QUAR em uso na GNR, nesse mesmo ano houve a mudança do General Comandante-Geral, e houve um ligeiro ajustamento dos objectivos. Mas desde 2008 que a GNR iniciou o cumprimento do QUAR, com base no cumprimento da CM do General Comandante Mourato Nunes, estabelecida para 3 anos.

O QUAR estabeleceu os objectivos operacionais, com base na CM do General, pelo menos os que são considerados mais importantes dentro da organização. E são mais importantes porque?

Pelo menos por duas razões, ou são as que mais envolvem mais recursos financeiros, e ou, são as que envolvem actividades do *core business* da instituição.

Assim iniciou-se o ciclo de gestão em 2008, sem o Plano de Actividades, e o controlo do ciclo, iniciou-se com o QUAR.

Foi agora concluído há algumas semanas o último relatório de monitorização do QUAR referente ao ano 2008. Para efectuar a avaliação dos serviços, ou seja, referente ao SIADAP 1.

Em 2009 já temos todos os instrumentos para levar a cabo a avaliação da gestão e do desempenho da Guarda como organização. Portanto temos um ciclo de gestão montado, temos CM do dirigente, CM dos dirigentes intermédios, existe um orçamento, um Plano de Actividades e existe um QUAR.

No Plano de Actividades teoricamente está tudo o que o organismo pretende realizar no ano concreto, e daí o Plano de Actividades estar organizado por programas, projectos, e actividades.

Os programas englobam o conjunto de projectos e actividades com natureza comum. Projectos são actividades que tem uma limitação temporal, e actividades é algo que se desenvolve em permanência, começa no dia 1 termina no dia 31.

Com isto pretende-se que o Plano de Actividades seja o mais exaustivo possível, e tem de compreender dentro dele tudo o que a Guarda faz, desde as operações policiais, e fiscalizações de todo o tipo, que constitui o *core business* da organização, até a coisas mais prosaicas, como o pagamento de vencimentos, que todos sabemos que tem de ser feito.

É uma actividade suportar logística e administrativamente qualquer serviço.

Portanto no Plano de Actividades tem de ser o mais exaustivo possível, tem de se rever todo o desempenho da organização.

Em 2009 a GNR está a cumprir os trâmites do SIADAP.

4. Quais as vantagens do SIADAP no ciclo de gestão da GNR?

A grande vantagem foi a mudança de paradigma, de passarmos de uma avaliação de desempenho estritamente financeira, para uma avaliação mais operacional, ou mais global digamos dos serviços.

O SIADAP não se limita só a avaliar se os orçamentos são cumpridos, avalia também o desempenho das pessoas e das organizações, além de que ao avaliar se o orçamento é cumprido, avalia em que condições é cumprido. Ai entra os conceitos de economia, eficiência e eficácia.

Já se avalia em que e porque se gastou X. Essa é que é a mudança de paradigma, além de se avaliar o que se gastou, é avaliar como se gastou e com que proveitos. Avalia também qual é o desempenho da organização nas suas áreas de *core business*.

O SIADAP foi repescar a necessidade de cumprir a legislação referente à obrigatoriedade da elaboração do Plano e do Relatório de Actividades, usando o instrumento de planeamento, que é o Plano de Actividades.

O SIADAP visa potenciar as vertentes das reformas da AP, maior eficiência na utilização dos recursos, economia também no seu consumo, e eficácia. Portanto, potencializar essas vertentes que já vem aquando da publicação dos diplomas da Reforma Administrativa e Financeira do Estado.

Outra vantagem é a obrigatoriedade de definição dos objectivos no domínio da qualidade

5. Quais as maiores resistências/dificuldades à implementação do SIADAP 1 na GNR?

As resistências encontradas são a nível cultural e a nível institucional.

É a resistência crónica à mudança que nós sabemos que existe, e alguma resistência também à sensação que as pessoas têm de estarem a ser controladas e avaliadas.

Isso é um passo que ainda falta dar, porque nós para mudarmos a organização temos que mudar as pessoas. Para mudarmos a forma de trabalhar da organização temos que também mudar a mentalidade dos trabalhadores, tanto dos militares como dos civis.

Essa mudança de mentalidades neste momento está a ocorrer, não está consumada mas sim a ocorrer.

Nós sabemos que não havia a cultura da avaliação da medição de objectivos, e isso reflecte-se quando nós perguntamos às unidades por dados fiáveis, por culpa dessa resistência quase genética ao controlo e há medição de metas e objectivos que tenham sido traçados.

Mas estou confiante que isso se vai conseguir, mas tem que passar algum tempo, e esta reforma da Guarda ajuda um pouco nisso, pois cria uma conjuntura onde as pessoas vêm que é preciso mudar qualquer coisa.

6. Na sua opinião o que é ainda necessário (TIC, instrumentos de avaliação, etc.), para potencializar a aplicação do SIADAP numa organização como a GNR?

Não existe uma aplicação informática para a implementação do SIADAP, pronto isto é a realidade.

O que se está a fazer é pedir as unidades para darem inputs para alimentar o controlo, que é feito com base numa folha de cálculo em Excel para monitorizarmos o QUAR, ao nível do SIADAP 1 desempenho dos serviços.

Neste momento está se a tentar negociar uma ferramenta de software, para o SIADAP 2 e 3, mas para a monitorização dos serviços, ou seja, SIADAP 1 é mais difícil.

A implementação do SIADAP 1 já está concretizada, só não há ainda um software, mas isso já é um problema da organização, isto é, da forma de trabalhar. Ainda trabalhamos numa forma um pouco amadorística digamos.

7. Entende que o BSC e o CAF, possam ser instrumentos viáveis para a GNR? De que forma podem ser importantes e o que é necessário para a sua implementação?

A GNR não está a utilizar ainda esses instrumentos, mas é objectivo caminhar nesse sentido.

O BSC é uma coisa relativamente recente em Portugal, já existe há mais tempo em países de cultura anglo-saxónica. No entanto em Portugal já esta a ser usada em alguns órgãos da AP, mas na Guarda ainda não está a ser utilizada essa metodologia.

Começou-se com esta metodologia do QUAR, e também não está a ser usado por uma outra razão, também não foi ainda imposto legalmente esse instrumento de gestão.

O QUAR é um embrião do que possa vir a ser futuramente imposto a um organismo como a GNR.

Esperamos nós, interpretamos nós, que no futuro próximo nos seja imposto a utilização desse tipo de técnicas de controlo de gestão.

Relativamente há auto-avaliação, os instrumentos CAF e EFQM, serão possíveis implementar no futuro, mas neste momento estão fora de questão.

ENTREVISTA EFECTUADA AO TENENTE-CORONEL DIAS

DIAS

- 1. Antes de dar início à entrevista, gostaria de saber se tem alguma dúvida sobre o trabalho e sobre esta entrevista?**

Não.

- 2. Importa-se que esta entrevista seja gravada e usada no trabalho que estou a realizar?**

Não.

- 3. Segundo o art.8º da Lei 66-B/2007, o SIADAP articula-se com o ciclo de gestão nas seguintes fases:**

- Fixação dos objectivos para o ano seguinte;**
- Aprovação do orçamento e mapa de pessoal;**

- **Elaboração do Plano e do Relatório de actividades;**
- **Monitorização dos objectivos;**

Quais pensa que sejam as implicações do SIADAP 1 em cada fase do ciclo de gestão da GNR?

Sinceramente não sei se está a seguir esta sequencia. Em 2008 sei que foi feito desta maneira, em 2009 eu admito que até esteja a ser feito desta maneira, mas em boa verdade eu ainda não vi o QUAR de 2009, mas admito que até possa estar enganado.

Relativamente à aprovação do orçamento e mapa de pessoal, isto está no próprio QUAR, pois quando se define os objectivos do QUAR, ou seja da organização, também se indicam quais os meios humanos que também estão relacionados com esses objectivos, assim como o orçamento. Pelo menos é essa a ideia que eu tenho.

O Plano de Actividades de 2009 fez-se mas quanto ao Relatório de Actividades ainda não.

4. Quais as vantagens do SIADAP no ciclo de gestão da GNR?

Uma vantagem da aplicação do modelo SIADAP, nomeadamente naquilo que importa à avaliação das organizações, penso que permitira realmente ajudar a GNR a melhorar o seu desempenho enquanto organização no seu todo, e prestar um melhor serviço ao civil.

Evidentemente que para a avaliação da organização, resulta ou contribui pelo menos o desempenho dos seus elementos, ou seja, dos militares e dos civis que servem a GNR, desde que devidamente enquadrados e geridos pelos dirigentes, sejam eles comandantes, directores ou chefes, para cumprirem os objectivos que lhes são definidos pelo escalão mais elevado.

Esses objectivos, por sua vez nascem do QUAR, que são os objectivos da organização GNR, e permite fazer com que exista um alinhamento dos objectivos, para que todos contribuam para alcançar o bem comum, ou seja, o cumprimento da missão da organização GNR.

Por um lado o QUAR permite avaliar a organização no seu todo, compara-la com outras organizações com fins semelhantes, e ainda permite avaliar o dirigente máximo da organização.

A organização terá uma boa avaliação desde que também seja bem dirigida e bem conduzida. Portanto fundamentalmente é esta a grande vantagem que traz o modelo SIADAP.

Por outro lado é importante realçar o seguinte, a questão do SIADAP agora vendo como um todo, a grande vantagem que traz à organização GNR, é obrigar a fazer avaliação de todos os elementos da GNR, sendo uma avaliação mais objectiva.

O anterior sistema de avaliação por exemplo no Regulamento de Avaliação do Mérito dos militares da GNR (RAMA), que nunca se aplicou às praças, pelo facto de nunca se ter publicado a portaria, que realmente devia ter regulamentado, ou pelo menos, ter determinado à aplicação desse elemento também a essa categoria profissional.

O que é um facto é que essa portaria nunca saiu e por esse facto 90% do efectivo da GNR nunca foi avaliado. Isso com certeza que traz consequências em sede de prestação do serviço dos militares, pois não se sentem responsabilizados a fazer melhor, estando o desempenho dos militares directamente relacionados com o desempenho da organização.

A grande novidade deste modelo, é a avaliação e responsabilização a todos os níveis, desde o topo até à base, fazendo com que a avaliação final de uma organização, seja o contributo de todos aqueles que efectivamente a compõe, ou seja, uma organização só poderá fazer um bom serviço dependendo da qualidade dos seus membros integrantes.

5. Quais as maiores resistências/dificuldades à implementação do SIADAP 1 na GNR?

A definição dos objectivos não é uma matéria fácil, por variadíssimas razões. Primeiro do ponto de vista cultural, as pessoas que fazem a avaliação e que tem de definir objectivos, não tem formação para realizar essas tarefas correctamente.

É verdade que é necessário dar formação fundamentalmente aqueles que vão ter responsabilidade de avaliar pessoas, nomeadamente, como fazer objectivos, como medir o grau de execução desses objectivos, como trabalhar os indicadores, em ordem de poder fazer medidas concretas, e saber quais as melhores fontes de verificação.

O grande problema da GNR é que atendendo à sua missão e diferentes atribuições, não há uma carreira tipo ou um desempenho tipo. A organização faz tantas coisas e a diversidade das coisas que são feitas é de tal ordem abrangente, que torna difícil esta tipificação dos objectivos para as diversas áreas de actuação.

Noutras organizações onde os produtos são mais concretos em termos de resultados, as tarefas são mais tipificadas e não são tão diferentes, e isso ajuda a definir padrões, a definir objectivos, enfim ajuda realmente a essa parte, que na minha opinião será uma das mais difíceis de interiorizar em sede de GNR, atendendo aquilo que fazemos e ao produto que nós proporcionamos aos cidadãos, que é a prestação de segurança.

Tirando a definição dos objectivos, que vai ser a tarefa mais difícil por uma questão cultural, também vai ser necessária uma alteração dos programas dos cursos, nomeadamente dos cursos de Sargentos e Oficiais, na área da avaliação de desempenho, e na construção de objectivos, isso será a parte mais complicada na minha perspectiva.

6. Na sua opinião o que é ainda necessário, (TIC, instrumentos de avaliação, etc.), para potencializar a aplicação do SIADAP numa organização como a GNR?

Eu penso que a GNR ainda não está preparada a nível tecnológico, o que constitui mais uma das dificuldades para realmente se implementar o ciclo de gestão.

As ferramentas informáticas vão ajudar a realizar as tarefas que nós temos que desenvolver, em ordem a fazer a avaliação. A ferramenta ajuda a disciplinar, obriga a recolher informação de uma maneira normalizada e com uma determinada sequência, facilitando o controlo do ciclo de gestão.

Essas ferramentas dão nos indicadores, portanto informação que nos alerta dos desvios que sejam encontrados no desenvolvimento do ciclo anual, para os quais devemos dirigir os nossos esforços de forma a cumprir os objectivos propostos para a organização GNR.

Estas ferramentas tecnológicas permitem também um maior controlo, e da forma como nós tínhamos equacionado esta questão, seria uma ferramenta para ser disponibilizada em tecnologias Web, que permitiria independentemente do sítio onde estivesse, ao longo do dispositivo da GNR ou inclusivamente em casa, o acesso a tal ferramenta.

Ainda que nós saibamos aquilo do que nós precisamos, o que é um facto é que neste momento ainda nada foi feito.

A questão já foi colocada ao comando, foram realizadas até algumas tarefas por um grupo de trabalho, onde digamos foram analisadas algumas propostas que existem no mercado, onde nós dissemos as nossas necessidades devido à nossa realidade ser diferente das outras organizações da AP.

No entanto ainda que nós já tenhamos alertado, e ainda há pouco o fizemos, para a necessidade de urgentemente, alias hoje já era tarde, de iniciarmos o processo de aquisição desse tipo de ferramentas, o que ainda não se sucedeu.

7. Entende que o BSC e o CAF, possam ser instrumentos viáveis para a GNR? De que forma podem ser importantes e o que é necessário para a sua implementação?

Os princípios desses instrumentos com certeza podem e devem ser aplicados na GNR.

Começamos então pelo BSC. O BSC é realmente importantíssimo em sede da avaliação do cumprimento dos objectivos da organização, permite identificar e controlar em termos macro os objectivos, desde o topo até as unidades orgânicas, e fazer digamos que o controlo.

Basicamente o que estou a dizer é que o SADAP 1, com um BSC ou com uma ferramenta que tenha estes princípios, consegue responder aquilo que é necessário fazer, em sede da avaliação do desempenho da organização em termos macro.

As ferramentas que nós tivemos oportunidade de analisar, as boas ferramentas tinham sempre em sede daquilo que é realmente o SIADAP 1, por trás um BSC, ou se não fosse um BSC puro, era com os mesmos princípios.

Quanto ao CAF, bem o CAF é fundamentalmente aquilo que está por trás do SIADAP, não é uma outra coisa que não isso, e mesmo o que nós equacionamos para o SIADAP/GNR, tem por trás os mesmos princípios.

3- ENTREVISTA EFECTUADA AO TENENTE-CORONEL ALVES

1. Antes de dar inicio à entrevista, gostaria de saber se tem alguma dúvida sobre o trabalho e sobre esta entrevista?

Não

2. Importa-se que esta entrevista seja gravada e usada no trabalho que estou a realizar?

Não

3. Segundo o art.8º da Lei 66-B/2207, o SIADAP articula-se com o ciclo de gestão nas seguintes fases:

- **Fixação dos objectivos para o ano seguinte;**
- **Aprovação do orçamento e mapa de pessoal;**
- **Elaboração do Plano e do Relatório de actividades;**
- **Monitorização dos objectivos;**

Quais pensa que sejam as implicações do SIADAP 1 em cada fase do ciclo de gestão da GNR?

A implementação da Gestão por Objectivos, enquanto metodologia que conduz o *novo gestor na nova gestão pública*, tem em Portugal como base o instrumento legal denominado SIADAP, o qual tem subjacente uma lógica de medição de performance organizacional e individual. A introdução, em 2007, deste modelo de avaliação da performance organizacional, permitiu corrigir uma lacuna ao nível da legislação criada em 2004⁵, uma vez que esta apenas contemplava a avaliação individual, não existindo coerência e ligação entre os objectivos individuais e os objectivos estratégicos e operacionais da organização.

A Guarda Nacional Republicana, naturalmente, vem ajustando o seu modelo de gestão ao SIADAP, embora de forma faseada e progressiva, tendo em conta a dimensão e dispersão territorial da Instituição, a sua natureza de Força militar, o estatuto militar dos seus elementos e a especificidade da sua missão.

Em 2008, pela primeira vez, o Comandante-Geral negociou a sua Carta de Missão com a Tutela, tendo, consequentemente, sido definidos os objectivos estratégicos e operacionais da Instituição, materializados no QUAR/2008, o qual foi objecto de monitorização. Este processo culminará, dentro de dias, com a elaboração do Relatório de Actividades, documento que, obedecendo ao modelo estabelecido para toda a administração pública, contará com uma forte componente de autoavaliação.

Em 2009 foi já possível elaborar um Plano de Actividades, consonante com o Orçamento da Guarda, e avançar com a negociação de Cartas de Missão ao nível dos dirigentes de 1.º nível (directamente dependentes do Comandante-Geral), estabelecendo-se os respectivos Quadros de Avaliação e Responsabilização, que serão objecto de monitorização.

Nos anos seguintes o novo modelo de gestão por objectivos será estendido a toda a organização, sendo certo que, no tocante à avaliação dos militares, se encontra em desenvolvimento um modelo específico, ajustado à especificidade da instituição e da sua missão, nos termos da Lei.

⁵ Lei 10/2004, de 22 de Março

O SIADAP articula-se com o ciclo de gestão dos serviços da Administração Pública e integra os seguintes instrumentos⁶:

- A fixação de objectivos para o ano seguinte, tendo em conta a missão, as atribuições, os objectivos estratégicos plurianuais determinados superiormente, os compromissos assumidos na Carta de Missão pelo Comandante-Geral e a Tutela, os resultados da avaliação do desempenho e os meios (humanos, financeiros e materiais) disponíveis;
- O Orçamento;
- O Plano de Actividades para o ano seguinte;
- A monitorização e eventual revisão de objectivos e a elaboração do Relatório de Actividades, com a demonstração qualitativa e quantitativa dos resultados alcançados.

A Guarda, ao implementar este novo modelo de gestão, deve, progressivamente, adoptar as ferramentas e os procedimentos próprios desse mesmo modelo.

4. Quais as vantagens do SIADAP no ciclo de gestão da GNR?

A implementação de um sistema de avaliação de desempenho, não é, por si só, sinónimo de sucesso. A sua correcta utilização, ponderando e valorizando a cultura e as especificidades organizacionais, permitirá melhorar a qualidade do serviço prestado pela GNR, aumentar o grau de satisfação dos cidadãos, melhorar a motivação e o desempenho de todos os militares, racionalizar a utilização de recursos e introduzir a necessária inovação, que garanta o desenvolvimento e sustentabilidade da Instituição, num ambiente de crescentes e complexos desafios.

5. Quais as maiores resistências à implementação do SIADAP 1 na GNR?

A implementação do novo SIADAP na GNR é um desafio complexo, tendo em conta as especificidades da função militar e da avaliação do desempenho policial. Tais especificidades foram, aliás, reconhecidas pelo próprio legislador, ao consagrar a existência de um modelo próprio e específico para a avaliação do desempenho na Guarda.

O SIADAP será, assim, ajustado às singularidades da Instituição e da sua missão, devendo o RAMMGNR ser revisto, havendo que combinar os dois instrumentos na avaliação dos militares.

⁶ Fonte NEP EG n.º 0115/2008, de 31 de Março e Lei 66-B/2007, de 28 de Dezembro

As eventuais resistências serão função dos resultados de tais ajustamentos, que deverão ter em devida conta factores relacionados, ainda, com a hierarquia consagrada na Lei, com a complexidade, vastidão e diversidade das funções policiais e com a compatibilidade entre os mecanismos previstos e o estatuto militar dos seus elementos.

6. Na sua opinião o que é ainda necessário, TIC, instrumentos de avaliação, etc., para potencializar a aplicação do SIADAP na GNR?

É de vital importância que se estabeleça uma dinâmica de mudança e que se coloquem, a par das preocupações organizacionais provenientes da recente reestruturação, também as questões relacionadas com a arquitectura dos sistemas de informação que sustentam a actividade operacional da GNR.

Assinale-se o facto da AP, por intermédio da Direcção-Geral do Orçamento (DGO) e Instituto de Informática, em parceria com a multinacional SAP, ter procedido à criação de um sistema ERP denominado RIGORE (Rede Integrada de Gestão de Recursos do Estado), destinado a todos os Organismos do Estado, constituindo uma oportunidade fundamental para a mudança organizacional que se pretende empreender na GNR.

Este sistema ERP possui inúmeras vantagens, nomeadamente no que respeita à pilotagem estratégica, permitindo integrar ferramentas de gestão e avaliação como o BSC, o modelo CAF e o modelo EFQM, bem como as ferramentas criadas com a introdução do SIADAP, no âmbito da avaliação do pessoal (ferramenta de recursos humanos) e no âmbito da avaliação dos organismos, através do QUAR.

7. Devido a abrangente missão da GNR, que leva a uma pluralidade das estratégias e dos objectivos, entende que o BSC e o CAF, possam ser ferramentas viáveis para a GNR? De que forma podem ser importantes?

O Estado, em geral, e a Guarda, em particular, estão a viver um momento único na sua história, com a redefinição da sua estratégia, tendo em vista o cumprimento dos objectivos políticos de desenvolvimento sustentável e modernização administrativa.

Assim, o Governo definiu, como objectivos, a promoção da cidadania e o desenvolvimento económico e da qualidade dos serviços públicos, com ganhos de eficiência, através da

simplificação, racionalização e automatização de processos, que permitam a diminuição do número de serviços e dos recursos a eles afectos⁷.

Para garantir estas exigências, torna-se necessário utilizar ferramentas de gestão adequadas, tal como o modelo do BSC, CAF ou EFQM, que correspondem às melhores práticas internacionais para responder aos requisitos que a legislação impõe, facilitando a transformação da visão e da estratégia de uma organização em objectivos mensuráveis, a alcançar em conjunto e individualmente.

⁷ Orientações gerais do Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado (PRACE) aprovadas pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 39/2006, de 21 de Abril.

ENTREVISTA EFECTUADA AO MAJOR OLIVEIRA

1. Antes de dar início à entrevista, gostaria de saber se tem alguma dúvida sobre o trabalho e sobre esta entrevista?

Não.

2. Importa-se que esta entrevista seja gravada e usada no trabalho que estou a realizar?

Não.

3. Segundo o art.8º da Lei 66-B/2207, o SIADAP articula-se com o ciclo de gestão nas seguintes fases:

- Fixação dos objectivos para o ano seguinte;
- Aprovação do orçamento e mapa de pessoal;
- Elaboração do Plano e do Relatório de actividades;
- Monitorização dos objectivos;

Quais pensa que sejam as implicações do SIADAP 1 em cada fase do ciclo de gestão da GNR?

O actual ciclo de gestão da GNR, corresponde na íntegra ao que está determinado na Lei nº 66-B/2007.

Estabeleceu-se um QUAR para a monitorização dos serviços, um Plano de Actividades e um Relatório de Actividades.

Isto permite avaliar se as organizações, estão a cumprir os objectivos pré determinados, e os possíveis desvios.

4. Quais as vantagens do SIADAP no ciclo de gestão da GNR?

Bem as vantagens do SIADAP, são de impor nas organizações uma avaliação das suas performances. Só com a avaliação das pessoas e dos serviços, é que se consegue obter uma imagem da actuação dos mesmos.

Outra vantagem é a definição de objectivos de qualidade, cariz fundamental nas organizações modernas, e porque sem qualidade na prestação dos serviços, actualmente não se consegue resistir à competitividade.

Como o SIADAP acarreta um maior controlo da organização, isto vai permitir uma maior economia, eficiência e eficácia de meios. Desta forma as organizações serão mais viáveis nesta era de recessão.

O SIADAP com a introdução da metodologia da GPO, aumenta a qualidade dos serviços, a motivação dos trabalhadores pois sentem uma avaliação mais correcta e coerente, e ajuda na liderança.

5. Quais as maiores resistências/dificuldades à implementação do SIADAP 1 na GNR?

A implementação do SIADAP trouxe um conceito inovador para a AP, o conceito de avaliação, sendo essa uma das lacunas das organizações públicas. Assim existe uma falta de formação, e de percepção das pessoas para esta metodologia.

A formação é essencial para dar a conhecer esta ferramenta de gestão, e porque nenhuma organização hoje em dia, consegue sobreviver sem dar formação.

Só com formação é que os trabalhadores conseguem realizar as actividades com qualidade, e uma organização é o que os seus recursos humanos são, ou seja, se os trabalhadores não tiverem qualidade, a organização também não presta serviços com qualidade, e como já te disse, a qualidade é requisito essencial para a sobrevivência das organizações.

Como é do senso comum ninguém gosta de ser avaliado, pois a avaliação faz com que as pessoas, tenham de adoptar comportamentos que as organizações a que pertencem exigem. Assim as atitudes valores e comportamentos individuais têm de ser moldados à imagem que a organização pretende.

6. Na sua opinião o que é ainda necessário (TIC, instrumentos de avaliação, etc.), para potencializar a aplicação do SIADAP numa organização como a GNR?

A GNR neste momento, já tem uma lista de todas as aplicações informáticas existentes em Portugal e no Mundo, que sejam viáveis com o SIADAP. Neste momento ainda não possui qualquer aplicação informática nesse sentido.

Estas aplicações informáticas são essenciais, pois permitem um tratamento e transmissão de dados muito mais eficiente e rápido.

7. Entende que o BSC e o CAF, possam ser instrumentos viáveis para a GNR? De que forma podem ser importantes e o que é necessário para a sua implementação?

Bem sobre o BSC, eu tenho uma noção do que se trata mas para não te induzir em erro, não me vou pronunciar pois não tenho uma ideia concreta.

Relativamente ao CAF, claro que é uma ferramenta viável na organização, contudo a sua adopção na GNR, depende de uma necessidade da organização. Mas como referi, é mais um instrumento de gestão que a GNR pode adoptar se sentir essa necessidade.

4- ENTREVISTA EFECTUADA AO MAJOR FIGUEIREDO

- 1. Antes de dar início à entrevista, gostaria de saber se tem alguma dúvida sobre o trabalho e sobre esta entrevista?**

Não.

- 2. Importa-se que esta entrevista seja gravada e usada no trabalho que estou a realizar?**

Não.

- 3. Segundo o art.8º da Lei 66-B/2007, o SIADAP articula-se com o ciclo de gestão nas seguintes fases:**

- **Fixação dos objectivos para o ano seguinte;**
- **Aprovação do orçamento e mapa de pessoal;**
- **Elaboração do Plano e do Relatório de actividades;**
- **Monitorização dos objectivos;**

Quais pensa que sejam as implicações do SIADAP 1 em cada fase do ciclo de gestão da GNR?

O SIADAP alterou o ciclo de gestão da GNR, pois define uma nova calendarização do ciclo de gestão, e socorre a outros instrumentos.

Uma das implicações do SIADAP foi a reintrodução da obrigação da elaboração do Plano e do Relatório de Actividades, algo que já estava previsto mas não se realizava, mas com a introdução do SIADAP está a preencher esta lacuna da organização.

O Plano de Actividades surge da filosofia da GPO, algo que o SIADAP permite realizar, sendo mesmo uma das implicações do SIADAP no ciclo de gestão, a definição dos objectivos.

A monitorização dos objectivos é algo inovador na GNR, exceptuando os objectivos financeiros que já eram alvo de monitorização.

O SIADAP permite esta monitorização, através do Relatório de Actividades, e do QUAR.

O QUAR permite observar a evolução do ciclo de gestão, verificando se esta evolução, está a ser realizada de acordo com o planeado.

A grande evolução na monitorização com o SIADAP, foi a monitorização durante o ano, ou durante o ciclo, como quisermos chamar, algo que com o anterior ciclo de gestão, só se efectuava no final de cada ciclo, e unicamente relativo à área financeira.

4. Quais as vantagens do SIADAP no ciclo de gestão da GNR?

O SIADAP como já referi nesta entrevista veio “ressuscitar” alguns instrumentos de gestão, cuja importância é inequívoca, mas que devido a alguns factores ainda não estavam implementados na GNR. Assim a reintrodução do Plano e do Relatório de Actividades é uma vantagem.

A filosofia da GPO sobre qual o SIADAP se rege, permite uma melhor compreensão do que se pretende alcançar, mas isto está dependente de outros factores como por exemplo os meios de comunicação existentes.

Uma vantagem será a articulação entre os objectivos operacionais com os financeiros, e com a monitorização que o SIADAP impõe, permite verificar os desvios encontrados, sendo possível os corrigir, ajudando a alcançar a desejada economia, eficiência e eficácia.

5. Quais as maiores resistências/dificuldades à implementação do SIADAP 1 na GNR?

A meu ver não podemos falar de renitências mas sim de dificuldades, e sendo assim as maiores dificuldades na minha opinião, estão relacionadas com a lacuna tecnológica existente na nossa organização, e a falta de formação e de conhecimento dos nossos Recursos Humanos sobre o SIADAP.

Outra dificuldade para a implementação ou desenvolvimento do SIADAP na GNR, foi a implementação estar a ocorrer ao mesmo tempo que a GNR sofre uma reestruturação profunda.

6. Na sua opinião o que é ainda necessário, (TIC, instrumentos de avaliação, etc.), para potencializar a aplicação do SIADAP numa organização como a GNR?

A nível das TIC, penso que a GNR ainda não está preparada, mas acho imprescindível para potencializar o SIADAP, e até para a modernização da GNR como organização.

A nível da comunicação electrónica seria um grande passo para a organização, que permitiria poupar muitos recursos, entre os quais o recurso tempo, pois estas comunicações são instantâneas.

No SIADAP é essencial, pois a dimensão da GNR necessita de uma base capaz e rápida para analisar vários dados e informações, que compõem toda a elaboração do SIADAP.

7. Entende que o BSC e o CAF, possam ser instrumentos viáveis para a GNR? De que forma podem ser importantes e o que é necessário para a sua implementação?

Sobre o CAF não tenho conhecimentos suficientes para te fornecer a informação que necessitas, por isso vou só cingir-me ao BSC.

Quanto à viabilidade desses instrumentos é tudo uma questão de preço, para os adquirir, e neste momento dinheiro é uma coisa que o nosso país não dispõe assim com tanta abundância.

O BSC seria uma ferramenta que permitiria expor os objectivos, para cumprir as estratégias da organização, e conjugar os objectivos de várias áreas da organização, desde a financeira até à operacional.

Assim o BSC é uma boa ferramenta mas se calhar nós seguindo esses princípios conseguimos fazer o mesmo, sem recorrer propriamente a essa ferramenta, tudo depende da vontade dos decisores políticos.

5- ENTREVISTA EFECTUADA AO CAPITÃO AMORIM

- 1. Antes de dar início à entrevista, gostaria de saber se tem alguma dúvida sobre o trabalho e sobre esta entrevista?**

Não.

- 2. Importa-se que esta entrevista seja gravada e usada no trabalho que estou a realizar?**

Não.

- 3. Segundo o art.8º da Lei 66-B/2007, o SIADAP articula-se com o ciclo de gestão nas seguintes fases:**

- **Fixação dos objectivos para o ano seguinte;**
- **Aprovação do orçamento e mapa de pessoal;**
- **Elaboração do Plano e do Relatório de actividades;**
- **Monitorização dos objectivos;**

Quais pensa que sejam as implicações do SIADAP 1 em cada fase do ciclo de gestão da GNR?

O actual ciclo de gestão da GNR converge com o definido no SIADAP, aprovado pela Lei n.º 66-B/2007 de 28 de Dezembro, nomeadamente em matéria de planeamento ao nível estratégico (definido num contexto ministerial), e a um nível intermédio, com a interligação dos diferentes instrumentos de gestão em forma de ciclo.

A introdução de esta nova forma de pensar a gestão na GNR rompe com uma tendência de gestão onde os instrumentos de gestão (Plano de Actividades, Orçamento e Relatório de Actividades) eram vistos como meros formalismos legais, e por esse motivo, completamente dissociados duma atmosfera gestionária.

A introdução do SIADAP veio a transformar a forma como as diversas actividades inerentes às atribuições da GNR eram programadas, executadas e monitorizadas. Os próprios

instrumentos de gestão reflectem essa mudança de paradigma, passando a de uma simplista visão financeira/orçamental, para uma visão global e integrada, onde a expressão financeira/orçamental é apenas uma das perspectivas que complementa e interage com as restantes.

4. Quais as vantagens do SIADAP no ciclo de gestão da GNR?

A interligação das componentes de recursos humanos, financeira, patrimonial, com o planeamento ao nível estratégico de toda a envolvência operacional sob a forma de objectivos a concretizar, traduz o mérito da introdução do SIADAP numa organização militar e burocrática como a GNR

5. Quais as maiores resistências/dificuldades à implementação do SIADAP 1 na GNR?

Julgo que não faz qualquer sentido falar-se em resistências, mas antes em dificuldades, uma vez que esta transformação tem envolvido a cúpula da organização que está comprometida com o sucesso deste processo, e como tal, interessada em promover a implementação destas novas metodologias que permitirão agilizar os processos tipicamente burocráticos em prol de uma GNR mais moderna e apta para responder aos desafios.

As principais dificuldades prendem-se com a qualificação das pessoas nesta área e com a inadequação das ferramentas de gestão ao nível das TIC.

6. Na sua opinião o que é ainda necessário, (TIC, instrumentos de avaliação, etc.), para potencializar a aplicação do SIADAP numa organização como a GNR?

As TIC assumem actualmente um papel determinante no seio de qualquer organização, nomeadamente naquelas que têm uma dimensão à escala nacional e projecção internacional como é o caso da GNR. É com espanto que se assiste a uma organização com uma estrutura organizacional tão pesada e sem ferramentas TIC que respondam categoricamente às suas necessidades.

Também a implementação do SIADAP, à medida que a sua complexidade for aumentando, carece de uma ferramenta TIC integrada com as diversas componentes de recursos

humanos, financeira, patrimonial e de natureza operacional, que permita garantir a fiabilidade, integridade da informação em todo o processo, desde planeamento à monitorização.

Note-se aliás que consciente da sua importância, a construção do QUAR da GNR acautelou como objectivo estratégico, o recurso a novas tecnologias de informação e comunicação, que permita a integração da informação operacional, financeira e patrimonial, a desmaterialização e simplificação de processos e a eliminação de redundâncias.

7. Entende que o BSC e o CAF, possam ser instrumentos viáveis para a GNR? De que forma podem ser importantes e o que é necessário para a sua implementação?

Se tivermos em consideração o preceituado no n.º 6, do Artigo 10.º Lei n.º 66-B/2007 de 28 de Dezembro, encontra-se aberta a possibilidade de querendo, os organismos optarem pelo recurso a metodologias e instrumentos de avaliação já consagrados, no plano nacional ou internacional, que permitam operacionalizar a implementação do SIADAP, e como tal julgo não só serem viáveis, como também imprescindíveis para a dinamização estratégica da GNR, num contexto nacional e internacional.

A operacionalização destes instrumentos com uma solução tecnológica integrada permitirá obter maior rigor e transparência, maior complexidade, mas também uma maior economia, eficiência e eficácia na prossecução da actividade operacional da GNR.

APÊNDICE E – INSTRUMENTOS DE GESTÃO

1. QUAR

A Lei nº 66-B/2007, refere no art.10º que a avaliação de desempenho dos serviços (SIADAP 1), tem como base o QUAR. O QUAR evidencia a missão do serviço, os objectivos estratégicos plurianuais e os anuais, os indicadores de desempenho, os meios disponíveis, o grau de realização, os desvios na realização dos objectivos e a avaliação final do serviço.

O QUAR decorre da aprovação da CM, pois os objectivos estratégico estão definidos na CM, definindo se posteriormente o desdobramento dos objectivos.

O QUAR ao identificar os meios disponíveis, e relaciona-los com as necessidades para realizar os objectivos, é uma etapa essencial para o planeamento e posterior avaliação.

O QUAR permite demonstrar de uma forma sintética a imagem do serviço, evidenciando a estratégia do serviço, e verificar o desempenho das organizações, permitindo desse modo o *benchmarking*.

O QUAR evidencia os objectivos da organização, tais objectivos são elaborados segundo três vertentes (Lei nº 66-B/2007, art. 11º):

- Objectivos de eficácia, consiste em saber se atinge os objectivos e se passa os mesmos;
- Objectivos de eficiência, relação entre o que se alcançou e os meios utilizados;
- Objectivos de qualidade, se as características dos serviços prestados, satisfazem as necessidades dos clientes/cidadãos.

Os objectivos para serem viáveis, segundo o Conselho Coordenador de Avaliação de Serviços (CCAS), têm de ter as seguintes características:

- Clareza;
- Precisão;
- Pertinência, estarem de acordo com a estratégia da gestão;
- Mensurabilidade, definidos para garantir a monitorização;

- Viabilidades, ou seja, serem realizáveis;
- Comparabilidade, para permitir o benchmarking;
- Referenciais;

Depois de se definirem os objectivos, e seguindo a filosofia do SIADAP, que consiste na avaliação de desempenho, é necessário estabelecer uma medida de realização dos mesmos, ou seja, indicadores.

Segundo a Lei nº 66-B/2007, art.12º, os indicadores de desempenho devem obedecer aos seguintes princípios:

- Credibilidade;
- Facilidade de recolha;
- Clareza;
- Comparabilidade;
- Processo de criação participada;

Para além das características anteriores, os indicadores devem observar ainda alguns aspectos, como serem adequados, inequívocos, orientados, relevantes, e sensíveis a possíveis mudanças (CCAS, 2008).

Com a definição dos indicadores consegue-se avaliar o desempenho do serviço, observando se a organização cumpriu os objectivos, e observar possíveis desvios na execução do planeamento, adoptando posteriormente medidas correctivas, de forma à execução estar em consonância com o planeamento.

O quadro seguinte evidencia e resume tudo o que foi referido sobre o QUAR.



Figura E.1. QUAR na organização.

Fonte: Amorim et. al. 2008, em anexo.

O próximo quadro demonstra como é elaborado o QUAR na GNR

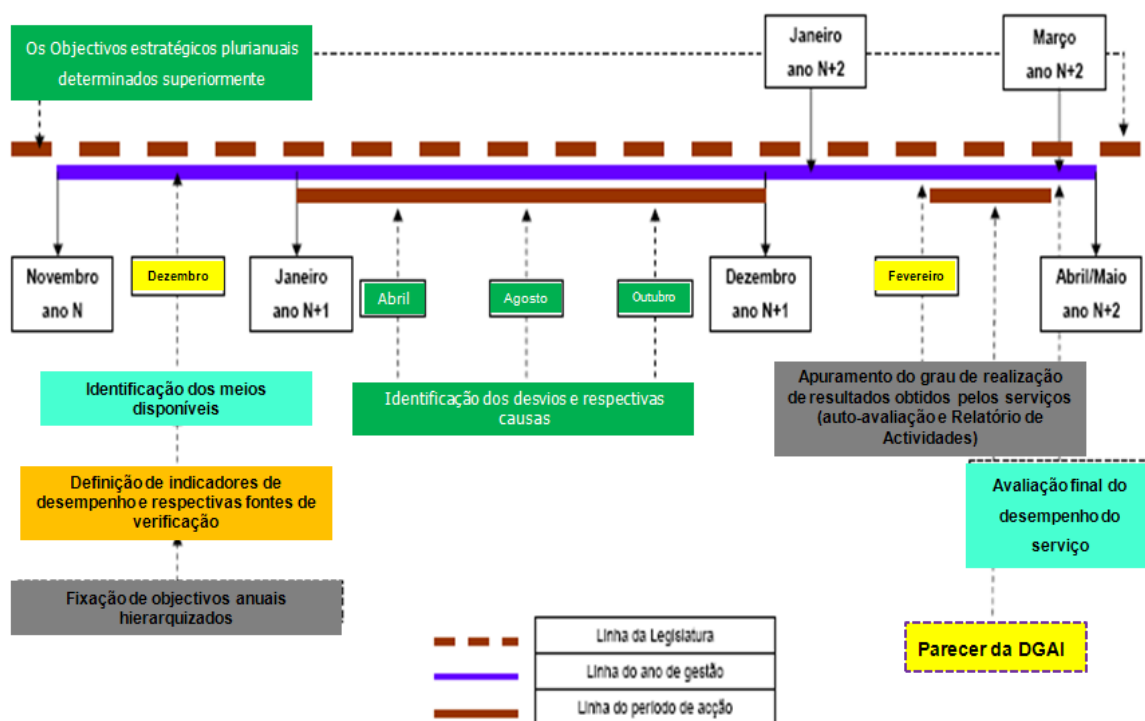


Figura E.2. QUAR no cronograma do Ciclo de Gestão da GNR.

Fonte: SILVA, Nuno (2008), Administração de Subunidades, slide 65.

1. PLANO DE ACTIVIDADES

A elaboração do Plano de Actividades segundo o Dec - Lei nº 183/96 de 27 Setembro art. 1º, é obrigatório a “todos os serviços e organismos da administração pública central, institutos públicos que revistam a natureza de serviços personalizados e fundos públicos”.

Segundo o Dec - Lei nº 155/92 art. 5º, o Plano de Actividades servirá de base à proposta do orçamento, devendo ser corrigido depois da aprovação da Lei do Orçamento.

O Plano de Actividades contém os objectivos a atingir, os programas a realizar e os recursos a utilizar na prossecução dos objectivos.

O Plano de Actividades tem como finalidade, estipular o que se pretende alcançar, e como se vai alcançar essas metas. Deste modo, deve ser um processo integrado de forma a tornar possível a gestão virada para os objectivos.

O Dec - Lei nº 183/96 art. 3º, refere que todos devem participar no processo de elaboração do Plano de Actividades. No art. 4º do mesmo documento legal, refere que o Plano de Actividades deve ser difundido por todos os trabalhadores, bem como de todos os possíveis interessados.

O Dec - Lei nº 183/96 determina como o Plano de Actividades deve ser elaborado. O Plano de Actividades deve ter três partes:

- Parte I – Nota Introdutória;
- Parte II – Objectivos e Estratégia;
- Parte III – Actividades Previstas e Recursos.

Na Parte I, Nota Introdutória, o objectivo é caracterizar a organização, o meio ambiente em que se encontra inserida, os serviços que presta à sociedade, o perfil de cidadãos/clientes que a elas recorrem, dar a conhecer a metodologia utilizada para a elaboração do plano e os mecanismos que asseguram a participação.

Na Parte II, Objectivos e Estratégia, o Plano de Actividades de cada organismo pressupõe a definição dos seus objectivos e das estratégias para os alcançar. Nesta parte faz se referencia às:

- Orientações gerais de curto prazo a nível macroeconómico.
- Orientações específicas de curto e ou médio prazo para o sector de actividade em que o organismo se enquadra.
- Objectivo de curto e ou médio prazo a cumprir pelo organismo e respectivas prioridades.
- Estratégia a adoptar para cumprimento dos objectivos.

Na Parte III, Actividades Previstas e Recursos, o objectivo é definir os programas anuais e ou, plurianuais, identificando os limites temporais; estabelecer uma relação entre os objectivos e os programas; estabelecer os projectos e ou, as actividades, bem como a sua calendarização; e a afectação de recursos para o cumprimento do Plano de Actividades; bem como programas de formação.

Para uma melhor compreensão desta parte, é necessário definir o que se entende por Programa, Projecto e Actividade.

Programa é um conjunto de projectos e de actividades, que quando articulados, permitem alcançar os objectivos e por sua vez a estratégia definida. Os programas devem definir quais os resultados que se pretendem alcançar, mas deve ser flexível para se adaptar a variáveis que condicionem o seu cumprimento.

Projecto compreende, um conjunto de acções para atingir um produto final específico, previamente estabelecido.

As Actividades são um conjunto de tarefas interligadas, para a concretização de pelo menos um objectivo de serviço. As actividades são estabelecidas por serviços e podem ter carácter sazonal.

2. RELATÓRIO DE ACTIVIDADES

A elaboração do Relatório de Actividades segundo o Dec-Lei nº 183/96 art. 1º, é obrigatório a “todos os serviços e organismos da administração pública central, institutos públicos que revistam a natureza de serviços personalizados e fundos públicos”.

No Relatório de Actividades estão discriminados os objectivos atingidos, o grau de realização dos programas e os recursos utilizados.

Segundo o Dec-Lei nº 183/96 art. 1º nº4, o Relatório de Actividades, é submetido a aprovação até 31 de Março do ano seguinte ao que é referente.

Assim o Relatório de Actividades tem como finalidade realizar a avaliação da execução do Plano de Actividades.

O Relatório de Actividades como avalia a execução do Plano de Actividades, detecta desvios que podem ocorrer, permitindo deste modo corrigir a execução do Plano, de forma a alcançar os objectivos pretendidos.

O Dec-Lei nº 183/96 art. 3º, refere que todos devem participar no processo de elaboração do Relatório de Actividades. No art. 4º, do mesmo documento legal refere que o Relatório de

Actividades, deve ser difundido por todos os trabalhadores, bem como de todos os possíveis interessados.

O Dec-Lei nº 183/96 determina como o Relatório de Actividades deve ser elaborado. O Relatório de Actividades deve ter três partes:

- Parte I – Nota introdutória;
- Parte II – Actividades desenvolvidas e Recursos utilizados;
- Parte III – Avaliação Final.

Na Parte I, Nota Introdutória, o objectivo é realizar uma análise do ambiente e o clima, em que o organismo se insere, tanto interno como externo.

Nesta parte deve se referir a situação macro económica do mercado, e as dificuldades encontradas a nível de recursos humanos, financeiros, das instalações e do equipamento.

Na Parte II, Actividades desenvolvidas e Recursos utilizados, os organismos devem indicar os objectivos alcançados e a estratégia seguida.

Nesta parte apresenta-se o nível de desenvolvimento dos projectos, programas e actividades, que o organismo se propôs a realizar no Plano de Actividades, comparando os resultados que se previam com o que se alcançou, bem como dos recursos afectados, justificando os desvios.

Nesta parte identificam-se também as actividades realizadas, que não tenham sido previstas no Plano de Actividades.

Na Parte III, Avaliação Final, pretende-se que o organismo efectue uma análise crítica sobre o modo como a actividade foi realizada.

Assim é necessária uma apreciação sobre a articulação do Plano de Actividades com o programa da tutela, bem como uma apreciação sobre a qualidade e quantidade dos objectivos alcançados. É necessária também uma avaliação dos clientes do organismo.

Desta análise crítica devem se retirar ensinamentos para o futuro, realizando correcções, para se conseguir alcançar o princípio da melhoria continua.

APÊNDICE F – QUALIDADE

1. EVOLUÇÃO DO CONCEITO

Os sistemas de gestão de qualidade, constituem parte do que é necessário para assegurar a competitividade e sobrevivência das organizações (Pereira, 2004).

O conceito de qualidade tem sofrido alterações ao longo da história, que se pode definir em seis etapas (Pereira, 2004).

A 1ª etapa, a supervisão, consistia na observação de que se cumpria o que era estabelecido no planeamento. A 2ª etapa, a inspecção da qualidade, consistia nas técnicas de medição, verificação e comparação, onde se identificavam as não conformidades.

A 3ª etapa, o controlo, dava mais atenção às actividades de monitorização, recorrendo às metodologias estatísticas básicas, de forma analisar os desvios, e à reposição dos indicadores desejados.

A 4ª etapa garantia de qualidade, envolve as actividades planeadas numa forma sistemática, que visam assegurar o alcance dos objectivos de qualidade. A 5ª etapa, gestão de qualidade, integra o conceito de qualidade na gestão global da organização, integrando também as actividades não directamente produtivas. Esta etapa impõe o envolvimento dos trabalhadores de todas as áreas com impacto na qualidade do produto final.

A 6ª etapa em que estamos actualmente, TQM, integra as abordagens referidas anteriormente, e acresce as de preocupações relativas à instalação na organização de uma cultura sistémica, de forma a assegurar a satisfação dos clientes internos e externos, e a integração da organização no ambiente e tecido social envolventes.

A imagem F.1. demonstra a evolução do conceito conforme explicado.

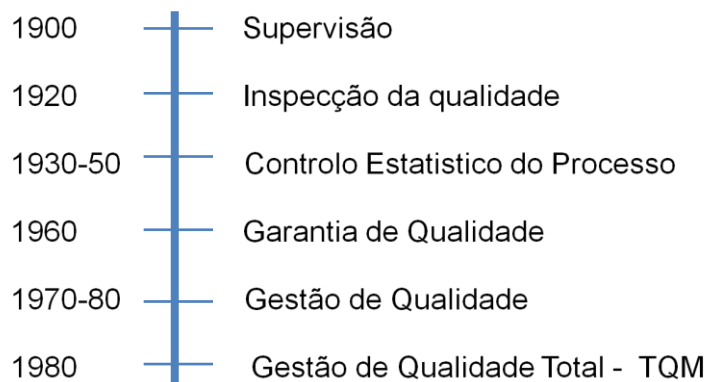


Figura F.1. Evolução do conceito de Qualidade.

Fonte: DGAEP-CAF 2006 Estrutura Comum de Avaliação 2007, p.4.

2. GESTÃO PELA QUALIDADE TOTAL

Este termo decorre do conceito em inglês *Total Quality Management* (TQM). A filosofia de TQM, corresponde a uma filosofia onde a organização procura sempre a excelência, satisfazendo deste modo as necessidades dos clientes. Impondo para isso melhorias continuas nos processos produtivos.

Esta filosofia designa-se de total pois compreende não só há organização, mas também ao meio envolvente, fornecedores, distribuidores e clientes.

A TQM assenta em sete pilares:

- Orientação, nesta fase elabora-se o planeamento estratégico;
- Informação, efectua-se a recolha de dados e o processamento do mesmo, sendo esta fase a base dos pilares seguintes;
- Planeamento, onde se traduzem as orientações estratégicas em objectivos operacionais;
- Organização dos recursos, para que o planeamento seja executado com eficácia e eficiência;
- Comunicação dos objectivos e das filosofias a seguir;
- Motivação, realizar acções que envolvam, criem compromisso e consciencializem os trabalhadores;
- Liderança, tem de se monitorizar e controlar toso o processo.

Sendo a filosofia da qualidade um esteio nas actuais organizações, é indispensável a certificação da mesma. Esta certificação permite avaliar os processos da organização, garantido ao cliente um produto dentro dos padrões estabelecidos.

Dentro dos modelos de certificação da qualidade, destacam-se as normas ISO 9000. As normas ISO 9000 foram criadas em 1987, e tem como objectivo garantir que os produtos cumpram os requisitos exigidos pelos clientes, auxilia a prevenção dos problemas, e a melhoria continua.

Para atingir tais objectivos a ISO 9000 tem oito princípios que são:

- Focalização no cliente;
- Liderança;
- Envolvimento das pessoas;
- Abordagem por processos;
- Abordagem da gestão como um sistema, para atingir a eficácia e eficiência;
- Melhoria continua;
- Tomada de decisões baseadas em factos;
- Boas relações com fornecedores.

APÊNDICE G – AUTO-AVALIAÇÃO

1. EFQM

No seguimento da definição da Qualidade, como uma estratégia necessária no sector público, foi criado o modelo *European Foundation for Quality Management* (EFQM), que têm como base os princípios da liderança, a melhoria contínua da organização, e a satisfação do cliente.

O EFQM foi elaborado como um sistema de auto-avaliação da organização relativamente à qualidade, proporcionando uma imagem da organização, onde evidencia as dificuldades e problemas da organização (Ferreira, 2002).

2. CAF

A *Common Assessment Framework* (CAF) é uma simplificação do modelo EFQM, sendo especialmente concebida para o sector público. É uma ferramenta que visa auxiliar as organizações a compreenderem as técnicas da gestão da qualidade, de forma a melhorar o desempenho da mesma.

É uma ferramenta construída para as organizações terem noção do seu desempenho, sendo uma boa ferramenta para iniciar o processo da melhoria contínua.

A CAF tem três objectivos principais que são: servir de instrumento para introduzir na AP os princípios de TQM, através da auto-avaliação; servir de ponte entre os variados modelos usados na AP; e permitir a realização de benchmarking entre organismos públicos.

Esta ferramenta tem como filosofia a melhoria contínua, constituindo isso um requisito para a qualidade. A CAF está dividida em 9 critérios, que identificam as necessidades dos clientes, verificam se a organização está a ser eficaz e eficiente na resposta a tais necessidades, e diagnosticar a capacidade da organização antecipar as necessidades futuras dos clientes.

Os critérios referidos anteriormente dividem-se em critérios de meios (liderança, política e estratégia, gestão das pessoas, recursos e parcerias, gestão dos processos e da mudança),

e de resultados (resultados orientados para o cliente, resultados relativos as pessoas, impacto na sociedade), ver figura G1.

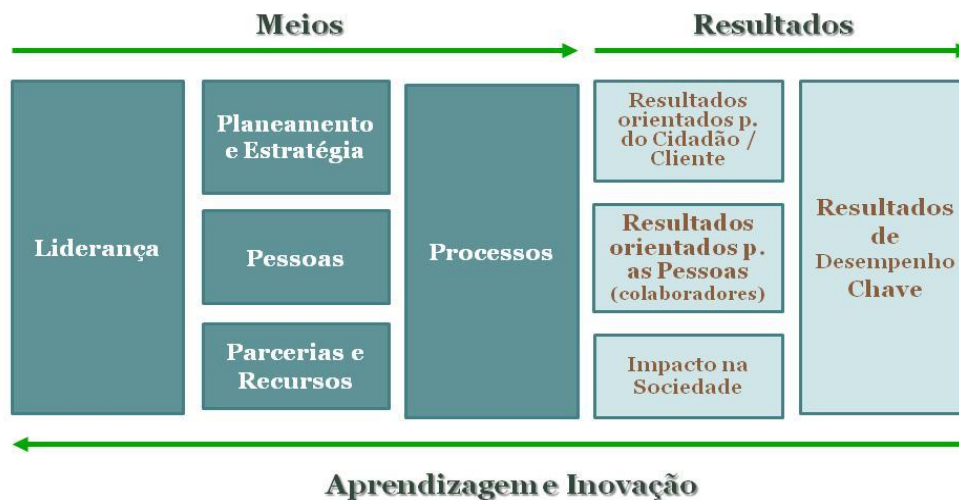


Figura G.1. Processo do CAF.

Fonte: <http://www.anotherstep.pt/caf.php>

A CAF permite a auto-avaliação da organização, cumprindo assim o requisito legal. A auto-avaliação permite o princípio da melhoria contínua, pois através da auto-avaliação a organização apercebe-se onde pode melhorar.

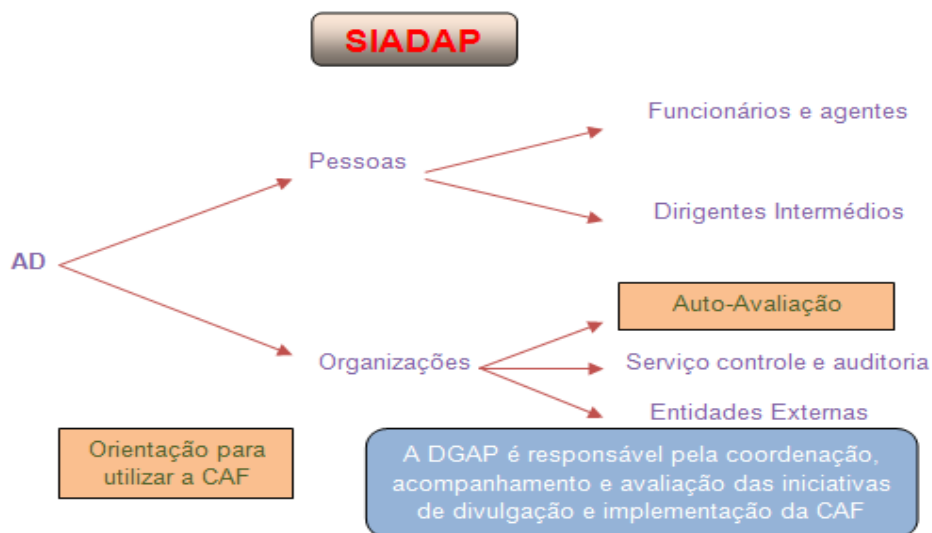


Figura G.2 Integração do CAF no SIADAP.

Fonte: DGAP, “Seminário CAF: Metodologia de auto-avaliação para a melhoria dos Serviços Públicos”, Universidade do Porto 3 de Novembro 2005, p.25

Assim as características da CAF são:

- Avaliação baseada em resultados;

- Identificação da realização das metas;
- Permite saber o que é necessário para melhorar;
- Ligação entre os objectivos e os recursos disponíveis;
- Motivação dos colaboradores, derivado de um maior envolvimento;
- Envolvimento entre organizações;
- Percepção da evolução.

APÊNDICE H – CICLO DE GESTÃO DA GNR

O ciclo de gestão tem como objectivo cumprir os objectivos estratégicos definidos pela Tutela para a GNR. A GNR como organismo da Administração Pública teve de adoptar a legislação referente ao SIADAP, sendo o ciclo de gestão definido segundo as orientações do SIADAP.

O ciclo de gestão da GNR para atingir os objectivos definidos, está repartido em 5 fases que não podem ser executadas isoladamente, mas estão interligadas. Essas fases, apresentadas na figura H1 são: Planeamento, Programação, Viabilidade Financeira, Controlo e *Accountability*. Cada uma destas fases possui um conjunto de instrumentos que viabilizam a sua concretização.



Figura H.1 Processo do Ciclo de Gestão.

Fonte: Amorim et. al. 2008, em anexo.

Assim, após a definição dos objectivos estratégicos pela Tutela para a GNR, inicia-se o ciclo de gestão com a definição da CM, onde fica definido os objectivos a atingir pelo General Comandante Geral da GNR e que por sua vez serve de base à definição do QUAR.

O QUAR evidencia a missão do serviço, os objectivos estratégicos plurianuais e os anuais, os indicadores de desempenho, os meios disponíveis, o grau de realização, os desvios na realização dos objectivos e a avaliação final do serviço.

Depois de se elaborar a primeira fase, Planeamento, e de acordo com o que esta estabeleceu, elabora-se o Plano de Actividades.

De acordo com os objectivos definidos, e com os programas, projectos e actividades para atingir os objectivos, elabora-se uma proposta de orçamento que será aprovado pela Tutela. Este Orçamento visa dar as condições para que se cumpram os objectivos da organização.

Com o início do ano do ciclo de gestão e até ao seu termo, é necessário monitorizar se tudo está como planeado, para se conseguir detectar eventuais desvios e conseguir corrigi-los, de forma a cumprir o Planeamento.

Com o termo do ano, elabora-se o Relatório de Actividades, onde se avalia a execução do Plano de Actividades, e este documento auxilia na definição do ciclo de gestão no ano seguinte.

O cronograma do ciclo de gestão explicado está apresentado na figura H2

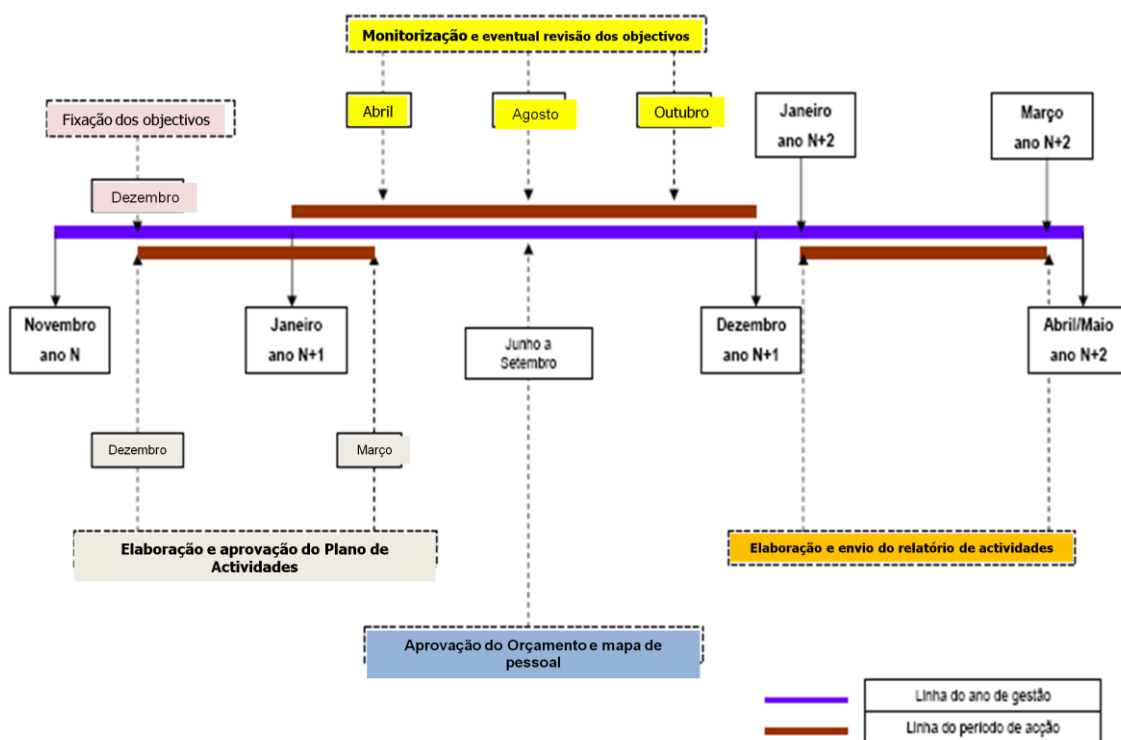


Figura H.2 Cronograma do Ciclo de Gestão.

Fonte: SILVA, Nuno (2008), Administração de Subunidades, slide 63.